

336

WIB

1

e.1



**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NO. 18
TAHUN 1997 TENTANG PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI
DAERAH TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI DI
PROPINSI JAWA TENGAH**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**M. IQBAL WIBISONO
NIM. B4A.097.036**

Pembimbing

PROF. DR. I.S. SUSANTO, SH

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2000**

**IMPLIKASI BERLAKUNYA UNDANG-
UNDANG NOMOR 18 TAHUN 1997 TENTANG
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH
TERHADAP PEMBANGUNAN EKONOMI
DI PROPINSI JAWA TENGAH**

Disusun Oleh

M. IQBAL WIBISONO

NIM. B4A097036

**Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal**

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

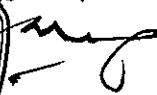


Prof. Dr. I. S. SUSANTO, SH

NIP. 130 324 139



Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH

NIP. 130 350 519

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur peneliti panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas segala rahmat dan karunia-Nya peneliti memperoleh hikmat, kebijaksanaan dan kesehatan sehingga dapat menempuh dan menyelesaikan tesis ini.

Penulisan tesis ini bertitik tolak dari rasa tanggung jawab sebagai warga negara yang memiliki konsen terhadap peningkatan pendapatan daerah sebagai salah satu penopang untuk pembiayaan pembangunan di Propinsi Jawa Tengah di segala bidang kehidupan.

Penulisan ini tidak akan dimulai dan selesai tanpa bimbingan dan bantuan yang sangat berharga dari Bapak **Prof. Dr. I. S. Susanto, SH.**, yang memberikan masukan dan arahan. Untuk itu, dengan segala kerendahan hati peneliti sampaikan terima kasih yang tak terhingga dan sedalam-dalamnya kepada Beliau selaku pembimbing dalam penulisan tesis ini.

Pada kesempatan ini juga peneliti mengucapkan terima kasih kepada :

1. Bapak Prof. Ir. H. Eko Budiharjo, MSc selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, selaku Ketua Program Pascasarjana (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.

3. Bapak Yasin Tasyrif, SH, MH selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
4. Bapak dan Ibu Dosen pengajar Program Pascasarjana (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
5. Ketua DPRD Propinsi Jawa Tengah beserta staf yang telah memberikan bantuan bagi peneliti dalam melakukan penelitian.
6. Ketua BAPPEDA Propinsi Jawa Tengah beserta staf yang telah memberikan bantuan bagi peneliti dalam melakukan penelitian.
7. Kepala DIPENDA, Kepala Biro Hukum Setwilda Propinsi Jawa Tengah beserta staf yang telah memberikan bantuan bagi peneliti dalam melakukan penelitian.
8. Ketua BAPPEDA, Kepala DIPENDA dan Kepala Bagian Hukum Kabupaten/Kota se Jawa Tengah.
9. Seluruh Staf administrasi yang banyak membantu kelancaran proses belajar mengajar di Program Pascasarjana (Magister) Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
10. Rekan-rekan seperjuangan atas segala kerjasama dan jalinan hubungan yang baik selama ini.

Semoga segala bantuan dan jasa baiknya mendapat kehormatan dan balasan yang lebih baik dari Tuhan Yang Maha Kuasa.

Semarang, Mei 2000

Peneliti,

ABSTRAK

Pajak dan retribusi daerah di Jawa Tengah memiliki peranan yang sangat besar terhadap pembangunan. Untuk itu perlu dikeluarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 sebagai wujud pembaharuan dalam pengaturan perpajakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah.

Kenyataannya pemberlakuan undang-undang tersebut masih menimbulkan berbagai permasalahan secara yuridis, sosiologi maupun moral. Di samping itu, pelaksanaannya juga masih mengalami berbagai hambatan yang meliputi kualitas SDM, sarana maupun teknis lainnya.

Kenyataan tersebut di atas menimbulkan dua masalah pokok yaitu mengapa berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 belum mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah di Jawa Tengah sebagaimana diharapkan oleh isi dan jiwa undang-undang tersebut dan bagaimana implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 terhadap pembangunan ekonomi di Jawa Tengah.

Untuk memecahkan permasalahan tersebut di atas dipilih pendekatan kualitatif dengan metode kepustakaan, studi lapangan dan pengumpulan data dengan berbagai teknik terutama yang berkaitan dengan perpajakan dan retribusi daerah.

Dengan memecahkan permasalahan tersebut di atas penelitian ini memiliki tujuan mengkaji implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dari sudut materi hukum, perangkat dan prasarana hukum maupun sosialisasi hukum. Tujuan yang lain adalah mengkaji implikasi berlakunya undang-undang tersebut terhadap pembangunan ekonomi di Jawa Tengah serta memberikan masukan dan rekomendasi berlakunya undang-undang tersebut dalam kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999.

Pajak dan retribusi daerah adalah suatu bentuk pembiayaan pembangunan yang dilakukan oleh pribadi atau badan. Pajak tersebut memiliki fungsi budget dan regulasi. Untuk memenuhi dua fungsi tersebut secara sempurna peraturan dan pelaksanaan pemungutan pajak harus memperhatikan syarat keadilan, yuridis, ekonomis, finansial dan sederhana tanpa menimbulkan keraguan. Selain itu juga harus menjunjung tinggi prinsip efektivitas.

Berdasarkan penelitian ditemukan bahwa pengaturan pajak terlalu limitatif, sentralistik, birokratis dan tidak aspiratif. Juga ditemukan keraguan Pemerintah Daerah, belum ada perubahan peraturan dibawahnya, kurang-siapapun aparat sehingga Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 justru menyebabkan turunnya pendapatan daerah di Jawa Tengah.

Mencermati uraian tersebut di atas perlu diberikan saran agar pelaksanaan undang-undang tersebut memperhatikan aspek potensi, karakteristik sumber daya daerah, dan perkembangan daerah yang diarahkan pada semangat otonomi daerah.

ABSTRACT

Taxes and retributions in Central Java have a very important role toward regional development. Therefore, Regulation No. 18/1997 was issued for innovation in taxation matters in order to increase the Native Regional Income.

However, the putting of this Regulation into effect has caused a number of juridical, sociological as well as moral problems. In addition to that, its application has also caused some constraints including quality of human resources, infra structures and other technical matters.

The facts mentioned above, invite two main questions. Firstly, why hasn't The Regulation No. 18/1997 been able to increase Native Regional Income of Central Java as it is said by the content and spirit of that Regulation. Secondly, how is the implication of the effectiveness of Regulation No. 18/1997 toward economic development in Central Java ?

To tackle the above questions qualitative approach and library method were taken followed by field study and data collection using various techniques especially the ones dealing with regional retribution and taxation.

In an attempt to solve the above problems this study has an objective to examine the implication of the prevailing Regulation No. 18/1997 from a number of view points : material of law, instrument and infra structure of law, and socialization of law. The other additional objectives are, firstly, to examine the effect of the prevailing Regulation No. 18/1997 on economic development of Central Java Province; secondly, to provide an input and recommendation of the prevailing Regulation No. 18/1997 in its connection to Regulation No. 22/1999 and Regulation No. 25/1999.

Regional retributions and taxes constitute development funds, collected from both the individual and institutions. These kinds of taxes have two functions budget and regulation functions. In order to fulfil these two functions properly, rules and practices of collecting taxes have to consider juridical, economical, financial and practical requirements. Besides that, principle of effectiveness should also be highly taken into consideration.

This study has found that the arrangement of taxes is too limitative, centralistic, bureaucratic, and uninspirative. Some other findings include : uncertainty of The Regional Government about Regulation No. 18/1997; no regulation alterations in the lower level; unprepared government apparatuses so that Regulation No. 18/1997 has even caused decrease in regional income for Central Java.

Based on the description above it is suggested that the implementation of Regulation No. 18/1997 should consider aspects of potency, characteristic of regional resources, and regional development leading toward the spirit of regional autonomy.

DAFTAR ISI

JUDUL	i
PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
DAFTAR ISI	vii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR BAGAN	x
BAB I : PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Penelitian	1
B. Perumusan Masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Manfaat Penelitian	13
E. Kerangka Teori	14
F. Metodologi Penelitian	23
G. Sistematika Penulisan	29
BAB II : KERANGKA TEORITIS	33
A. Tinjauan Umum Pajak	33
B. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	52
C. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Dalam Pembangunan Ekonomi	67

UPT-PUSTAK-UNDIP

BAB III : HASIL PENELITIAN DAN ANALISA	78
A. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah	78
B. Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah	108
C. Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pembangunan Ekonomi di Propinsi Jawa Tengah	127
BAB IV : PENUTUP	152
A. Kesimpulan	152
B. Saran	155

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1. Kondisi Pajak Daerah dan Retribsui Daerah Tingkat I Tahun 1996/1997 sampai dengan 1999/2000	111
Tabel 2. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kota Semarang	111
Tabel 3. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Kendal	112
Tabel 4. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Cilacap	112
Tabel 5. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Magelang	112

DAFTAR BAGAN

Bagan	Bekerjanya Hukum di dalam masyarakat	17
-------	--	----

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Melakukan kajian terhadap Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sangat menarik sebab Pajak dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan dalam rangka pembiayaan pembangunan yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Upaya peningkatan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) tidak terlepas kaitannya dengan permasalahan yang menyangkut penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Pajak dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah memiliki peranan yang sangat besar terhadap pembangunan daerah dalam bentuk Pendapatan Asli Daerah. Pada Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Jawa Tengah Tahun Anggaran 1999/2000, Pajak Daerah memberi kontribusi sebesar Rp 246.500.000.000,00 sedangkan Retribusi Daerah memberikan sumbangan Rp 33.311.573.000,00, Bagian Laba BUMD memberikan kontribusi sebesar Rp 2.051.365.000,00 dan lain-lain pendapatan memberikan kontribusi sebesar Rp 10.982.750.000,00. Sedangkan total Anggaran

Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Jawa Tengah tahun anggaran 1999/2000 sejumlah Rp 941.718.526.000,00¹.

Berdasarkan hal tersebut Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memiliki kontribusi sebesar 29,7 % dari keseluruhan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Propinsi Jawa Tengah tahun anggaran 1999/2000. Dengan demikian Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memiliki peran yang sangat besar dalam pembangunan daerah di Jawa Tengah.

Dalam Tap MPR RI Nomor IV/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) ditegaskan bahwa kebijakan pembangunan daerah diarahkan pada :

- a. Mengembangkan otonomi daerah secara luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pemberdayaan masyarakat, lembaga ekonomi, lembaga politik, lembaga hukum, lembaga keagamaan, lembaga adat, dan lembaga swadaya masyarakat, serta seluruh potensi masyarakat dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Melakukan pengkajian tentang berlakunya otonomi daerah bagi Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten, Daerah Kota dan Desa.
- c. Mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kuat dengan memberdayakan pelaku dan potensi ekonomi daerah, serta memperhatikan penataan ruang, baik fisik maupun sosial sehingga terjadi pemerataan pertumbuhan ekonomi sejalan dengan otonomi daerah.
- d. Mempercepat pembangunan perdesaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat terutama petani dan nelayan melalui penyediaan prasarana, pembangunan sistem agribisnis, industri kecil dan kerajinan rakyat, pengembangan kelembagaan, penguasaan teknologi dan pemanfaatan sumber daya alam.
- e. Mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih

¹ Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 15 tahun 1999, tanggal 29 Nopember 1999, halaman 10.

luas melalui desentralisasi perijinan dan investasi serta pengelolaan melalui desentralisasi perijinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya.

- f. Memberdayakan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dalam rangka melaksanakan fungsi dan peranannya guna memantapkan penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab.
- g. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah sesuai dengan potensi dan kepentingan daerah melalui penyediaan anggaran pendidikan yang memadai.
- h. Meningkatkan pembangunan di seluruh daerah, terutama di kawasan timur Indonesia, daerah perbatasan, dan wilayah tertinggal lainnya dengan berlandaskan pada prinsip Desentralisasi dan Otonomi Daerah².

Keterkaitan antara sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah dalam sistem penyelenggaraan pemerintah di daerah ditegaskan pada Pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi "Pembagian Daerah Indonesia atas Daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan Undang-undang".

Lebih lanjut disebutkan dalam penjelasan bahwa Daerah Indonesia akan dibagi dalam Daerah Propinsi dan Daerah Propinsi akan dibagi pula dalam Daerah yang lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (*Streek dan Locale Rechtgemmeenschappen*) atau bersifat daerah administratif belaka, semuanya menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-undang.

² Sekretariat Jenderal MP-RI, *Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Hasil Sidang Umum MPR-RI tahun 1999*, halaman 75.

Isi dan jiwa Pasal 18 UUD 1945 beserta penjelasannya tersebut mengamanatkan bahwa Pemerintah wajib melaksanakan politik desentralisasi dan dekonsentrasi di bidang ketatanegaraan.

Dengan demikian, konsekuensi dari prinsip tersebut ialah urusan-urusan pemerintah yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka pelaksanaan tugas asas desentralisasi, pada dasarnya menjadi wewenang dan tanggung jawab Daerah sepenuhnya termasuk yang menyangkut segi-segi pembiayaannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditegaskan bahwa dalam upaya mencapai tujuan pembangunan nasional perlu dukungan pemerintah dan seluruh potensi masyarakat, karena itu menempatkan perpajakan sebagai salah satu perwujudan kewajiban kenegaraan yang merupakan sarana peran serta dalam pembiayaan negara dan pembangunan nasional. Pajak dan Retribusi Daerah merupakan sumber pendapatan yang penting guna membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah untuk memantapkan otonomi daerah yang nyata, dinamis, serasi dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah Tingkat II³.

Pengaturan mengenai segi-segi pembiayaan Pemerintah Daerah ialah Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak

³ Sekretariat Daerah Jawa Tengah, *Himpunan UU Perpajakan* (Semarang : 1997) halaman 76 – 77.

Daerah dan Retribusi Daerah, yang merupakan pembaharuan dari Undang-Undang Nomor 11 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi yang dipandang kurang sesuai lagi dengan kondisi sekarang.

Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 dimaksudkan untuk memenuhi tujuan dasar sebagai berikut :

1. Mencabut perundang-undangan lama tentang Pajak dan Retribusi Daerah yang tidak sesuai dengan isi dan jiwa Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
2. Menyederhanakan dan memperbaiki berbagai kelemahan dalam sistem perpajakan dan retribusi daerah yang berlaku sekarang ini, antara lain menyangkut perbaikan jenis dan struktur perpajakan daerah, mengklasifikasikan retribusi daerah, dan menyederhanakan jenis dan tarif pajak (retribusi daerah) dengan mengefektifkan jenis pajak dan retribusi daerah tertentu yang potensial dan efisien dalam pemungutannya serta mengurangi ekonomi biaya tinggi.
3. Memberikan landasan dan pedoman yang kuat bagi daerah, sekaligus menetapkan pengaturan yang cukup rinci untuk menjamin penerapan prosedur umum perpajakan dan retribusi daerah.
4. Menata kembali beberapa jenis retribusi daerah yang pada hakekatnya bersifat pajak serta lebih mengarahkan retribusi untuk mendukung kelestarian lingkungan.

5. Memperbaiki sistem administrasi perpajakan dan retribusi daerah yang sejalan dengan sistem administrasi perpajakan nasional.
6. Meningkatkan penerimaan daerah yang potensial yang mencerminkan kegiatan ekonomi daerah⁴.

Penetapan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 hakekatnya merupakan pembaharuan terhadap Undang-Undang Pajak Daerah yang sebelumnya merupakan landasan hukum bagi pungutan pajak. Undang-Undang Nomor 11 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah menyebabkan Daerah berpeluang untuk memungut banyak jenis pajak.

Beberapa jenis pajak daerah bahkan mempunyai biaya administrasi yang lebih besar dibandingkan hasilnya. Di samping itu, terdapat beberapa jenis pajak daerah yang tumpang tindih dengan pajak lain, baik dengan pajak pusat maupun pajak daerah lain atau retribusi, sehingga menghambat efisiensi alokasi sumber ekonomi dan bersifat tidak adil.

Sementara itu pungutan retribusi daerah yang berkembang selama ini didasarkan pada Undang-Undang Nomor 11 Drt tahun 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah, menunjukkan beberapa kelemahan seperti :

⁴ Machfud Sidik, *Undang-Undang Nomor 18/1997 Menyongsong Otonomi Daerah*, Makalah Seminar Perpajakan dalam rangka Dies Natalis Undip XL, Semarang : 1997, halaman 5.

1. Hasilnya kurang memadai jika dibandingkan dengan biaya penyediaan jasa oleh daerah. Biaya pemungutannya relatif tinggi.
2. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi daerah terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur dan besarnya tarif.

Penyediaan beberapa jenis retribusi daerah yang pada hakekatnya bersifat pajak, disebabkan pungutannya tidak dihasikan secara langsung dengan jasa pelayanan pemerintah daerah kepada pembayaran retribusi.

Salah satu tujuan reformasi perpajakan daerah adalah penyederhanaan jenis pajak dan retribusi daerah. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 ini menetapkan jenis-jenis pajak dan jenis-jenis retribusi yang dapat dipungut Daerah. Secara logika penyederhanaan ini dapat menurunkan penerimaan daerah, namun diharapkan penyederhanaan ini justru dapat meningkatkan penerimaan daerah, sebab jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh daerah berdasarkan Undang-Undang ini lebih diarahkan pada pajak dan retribusi yang potensinya cukup besar.

Konsep penetapan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997, yang mengarahkan pada penyederhanaan pajak dan retribusi untuk menghilangkan ekonomi biaya tinggi dan memberi kesempatan otonomi daerah dan peningkatan jenis pajak yang potensial, pada kenyataannya belum dapat mencapai hasil yang diharapkan.

Penelitian ini dilakukan dengan latar belakang sebagai berikut :

1. Berkaitan dengan pelaksanaan yuridis

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, maka praktis dilakukan penghapusan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah yang sebelumnya merupakan sumber pendapatan daerah.

Berdasarkan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 10 tahun 1998 tanggal 23 Maret 1998, Pajak dan Retribusi Daerah yang dicabut :

- 1) Pajak Daerah Tingkat I sebanyak 3 buah.
- 2) Pajak Daerah Tingkat II sebanyak 16 buah.
- 3) Retribusi Daerah Tingkat I sebanyak 16 buah.
- 4) Retribusi Daerah Tingkat II sebanyak 38 buah.

Pencabutan jenis-jenis pajak dan retribusi daerah tersebut secara yuridis berarti tidak berlakunya lagi peraturan tentang pajak dan retribusi daerah sebelumnya. Namun demikian terjadi kecanggungan yuridis, karena peraturan baru belum seluruhnya mengatur mengenai alternatif-alternatif pajak dan retribusi daerah yang baru.

Disamping itu pencabutan peraturan tersebut belum diikuti oleh kesiapan perangkat yuridis yang memadai di tingkat daerah sehingga baik perangkat maupun pelaksana hukum di daerah yang bertugas melaksanakan pungutan pajak dan retribusi daerah guna

peningkatan pendapatan daerah belum dapat bekerja optimal. Hal ini disebabkan kekurangjelasan perangkat hukum yang mengaturnya.

2. Berkaitan dengan menurunnya Pendapatan Daerah

Meskipun isi dan jiwa Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tidak dimaksudkan untuk menurunkan pendapatan daerah, melainkan sebaliknya, yakni meningkatkan sumber pendapatan daerah melalui pajak dan retribusi yang potensial, namun pada kenyataannya tidaklah demikian.

Ketentuan penghapusan berbagai jenis pajak di Jawa Tengah mengakibatkan pajak dan retribusi daerah di Propinsi Jawa Tengah mengalami penurunan. Hal itu disebabkan oleh berbagai faktor penyebab antara lain :

- a. Kekurangsiapan aparat pelaksana di Daerah Tingkat I terhadap pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997. Sehingga Daerah Tingkat I kehilangan banyak sumber pendapatan lama, namun belum mampu menggali sumber-sumber pendapatan baru yang dipersyaratkan oleh Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tersebut.
- b. Kekurangsiapan aparat pelaksana di Daerah Tingkat II terhadap pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tersebut, yakni bahwa dalam rangka otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab, maka banyak pajak dan retribusi daerah di

Tingkat I yang dilimpahkan pelaksanaannya di Tingkat II. Karena kekurangsiapan perangkat dan sarana maupun aparaturnya, banyak sumber pendapatan daerah yang belum dikelola dengan baik.

Akibatnya di satu sisi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tersebut yang diikuti penghapusan pajak daerah dan retribusi daerah mengakibatkan menurunnya pendapatan daerah.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan kondisi menurunnya pendapatan daerah :

1. Daya beli masyarakat yang rendah, sebagai akibat kondisi sosial ekonomi masyarakat yang memprihatinkan sebagai dampak krisis.
2. Belum stabilnya bidang moneter.
3. Bidang usaha/jasa yang belum berkembang.
4. Belum optimalnya kesadaran masyarakat.
5. Kualitas Sumber Daya Manusia dan pelayanan yang belum optimal.

Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 yang diharapkan dapat meningkatkan pendapatan daerah ternyata belum mampu meningkatkan penghasilan daerah. Hal itu karena terdapat disfungsi pelaksanaan hukum maupun pelaksanaannya pada Undang-Undang tersebut.

B. Perumusan Masalah

Permasalahan utama penelitian ini adalah sebagai berikut :

- a. Mengapa pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 belum mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah sebagaimana diharapkan oleh isi dan jiwa Undang-Undang tersebut ?
 - Apakah perangkat hukum tersebut belum mampu menjamin pelaksanaan pungutan pajak daerah dan retribusi daerah yang baru ?
 - Apakah perangkat, prasarana dan aparat hukum belum siap melaksanakan isi dan substansi hukum yang ada ?
 - Apakah karena sosialisasi hukum yang kurang sehingga penghapusan pajak dan retribusi daerah belum dapat dicarikan alternatif penggantinya ?
- b. Bagaimana pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Propinsi Jawa Tengah ?
 - Implikasi apakah yang timbul berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 di Propinsi Jawa Tengah ?
 - Langkah-langkah apa yang perlu ditempuh oleh Daerah dalam mengoptimalkan Pendapatan Daerah sesuai dengan semangat Otonomi Daerah ?

- Permasalahan apa yang dihadapi dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 ?
- c. Bagaimanakah dampak pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 terhadap pembangunan ekonomi di daerah Jawa Tengah ?
 - Apakah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 akan dapat mempengaruhi pendapatan daerah ?
 - Apakah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 akan menimbulkan dorongan terhadap pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan utama yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Memberikan penjelasan mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditinjau dari sudut materi hukum, perangkat dan prasarana hukum maupun sosialisasi hukum.
2. Melaksanakan kajian tentang sistem perpajakan dan retribusi sesuai Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 kaitannya dengan pelaksanaannya di Jawa Tengah.

3. Memberikan masukan mengenai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 implikasinya dengan pembangunan ekonomi sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat dari segi teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan bagi pengembangan kajian pembangunan daerah sebagai upaya mempersiapkan diri menyongsong era otonomi daerah. Di samping itu, hasil penelitian juga diharapkan dapat dijadikan sebagai kajian awal bagi penelitian-penelitian sosial pada umumnya dan kajian pembangunan di bidang hukum dan ekonomi daerah, khususnya dalam rangka mencari dan mendapatkan temuan-temuan baru (*discovery*) tentang pelaksanaan undang-undang perpajakan dan retribusi daerah yang menyangkut bekerjanya hukum dalam lingkungan masyarakat dan pemerintah.

2. Manfaat dari segi praktis

Dari segi praktis penelitian ini dapat memberikan masukan terhadap para praktisi hukum dengan harapan di samping menguasai hukum positif sekaligus pula memahami hukum sebagai

suatu lembaga sosial, sehingga falsafah keadilan dan kepastian hukum yang selama ini banyak dipertanyakan oleh masyarakat dapat dieliminir, karena dengan penjelasan (*explanation*) yang deskriptif dalam penulisan ini diharapkan mereka akan memahami makna setiap putusan, baik yang berkaitan dengan substansi materi, struktur, maupun kultur hukum.

Di samping itu bagi aparat pemerintah/birokrasi penelitian ini dapat menjadi acuan dalam melaksanakan tugas sebagai pelayan masyarakat. Sedangkan bagi masyarakat dan kalangan swasta penelitian ini dapat digunakan sebagai acuan dalam upaya meningkatkan partisipasinya dalam pembangunan daerah demi kesejahteraan rakyat.

E. Kerangka Teori

Pajak adalah iuran kepada Negara (yang dapat dipaksakan) yang terhutang oleh yang wajib membayarnya menurut peraturan-peraturan, dengan tidak mendapat prestasi kembali, yang langsung dapat ditunjuk, dan yang gunanya adalah untuk membiayai pengeluaran-pengeluaran umum berhubung dengan tugas Negara untuk menyelenggarakan pemerintahan⁵.

⁵ R. Santoso Brotodihardjo, SH, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung : PT. Eresco, 1984), halaman 2.

Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab, faktor yang sangat penting dalam rangka mewujudkan kemandirian daerah untuk menghadapi tantangan masa depan khususnya pasar bebas dan globalisasi adalah kemampuan daerah yang bertumpu pada pendapatan daerah yang didukung oleh aparatur pemerintah yang kuat dan berkualitas, disamping mendapatkan kepercayaan dari masyarakat.

Bagi suatu negara, pajak memegang peranan penting, yaitu sebagai salah satu sumber penerimaan yang akan digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan dan pembangunan dan sebagai alat regulasi. Sebagai alat regulasi pajak dapat digunakan untuk mengatur redistribusi pendapatan, stabilitas ekonomi, relokasi sumber-sumber ekonomi dan persaingan. Pada masa yang akan datang manajemen pajak akan memegang peranan penting, baik yang berkaitan dengan fungsi budget maupun fungsi regulasi⁶.

Selanjutnya Miyasto menyatakan bahwa ada dua fungsi utama pajak yang tidak dapat ditinggalkan dalam sistem perpajakan suatu negara, yaitu fungsi budget dan fungsi regulasi. Dalam fungsi budget pajak diartikan sebagai upaya pemerintah untuk mengumpulkan iuran wajib dari masyarakat yang nantinya akan digunakan sebagai salah

⁶ Miyasto, *Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia*, Makalah disajikan pada seminar nasional perpajakan dalam rangka Dies Natalis Undip ke-41 (Semarang, 1998) halaman 1.

satu sumber untuk membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan dan kegiatan-kegiatan pembangunan. Dalam fungsi regulasi pajak dapat digunakan sebagai alat untuk mengatur irama kegiatan-kegiatan ekonomi, realokasi sumber-sumber ekonomi, redistribusi pendapatan dan persaingan. Fungsi apapun yang dilakukan oleh pajak, sistem perpajakan suatu negara harus menunjukkan bahwa pajak sudah berperan untuk memungut dari orang-orang kaya yang hasilnya digunakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat luas, terutama masyarakat kurang mampu⁷.

Di samping penerimaan pajak daerah juga memperoleh pemasukan berupa retribusi. Retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran pemakaian atau jasa yang diberikan daerah. Dalam hal ini ada kekecualian tertentu yaitu pembayaran yang dipungut oleh daerah sebagai penyelenggara perusahaan atau usaha, yang dianggap sebagai perusahaan tidak dimaksudkan sebagai retribusi daerah⁸.

Di dalam pelaksanaan kebijakan pajak daerah dan retribusi daerah diperlukan adanya suatu produk hukum yang merupakan landasan konkret bagi pelaksanaannya, yang selalu mempertimbangkan berbagai aspek, seperti aspek materi hukum

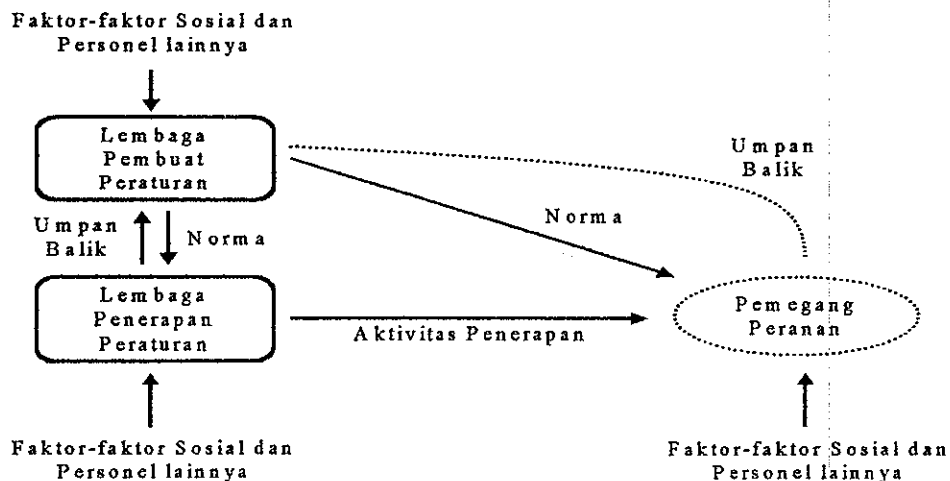
⁷ Ibid, hal. 1.

⁸ Azhari A. Samudra, *Perpajakan di Indonesia* (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995) halaman 273.

(undang-undang), aparat dan pelaksana hukum dan budaya hukum dalam masyarakat.

Dalam kehidupan masyarakat, regenerasi atau penerapan hukum itu hanya dapat terjadi melalui manusia sebagai perantaranya. Maksudnya faktor manusia ke dalam pembicaraan tentang hukum, khususnya di dalam hubungan dengan bekerjanya hukum itu, membawa kita pada penglihatan mengenai hukum sebagai karya manusia di dalam masyarakat⁹.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dijelaskan dengan teori yang dikemukakan oleh Robert B. Seidman, dengan gambaran sebagai berikut :



Bagan Bekerjanya Hukum di dalam masyarakat¹⁰

⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung : Angkasa, 1980), halaman 48.

¹⁰ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power* (Reading, Mass : Addison – Westley, 1971), halaman 12.

Dalam bagan tersebut terdapat tiga komponen utama pendukung bekerjanya hukum dalam masyarakat. Ketiga komponen tersebut meliputi : (1) lembaga pembuat undang-undang, (2) lembaga penerap peraturan, (3) pemegang peranan. Dari ketiga komponen dasar tersebut Robert B. Seidman mengajukan beberapa dalil sebagai berikut :

1. Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang pemegang peranan (*role occupant*) itu diharapkan bertindak.
2. Bagaimana seseorang pemegang peranan itu akan bertindak sebagai suatu respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain-lain mengenai dirinya.
3. Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari para pemegang peranan.
4. Bagaimana para pembuat undang-undang itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan-kekuatan sosial, politik, ideologis, dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik dari pemegang dan birokrasi¹¹.

Dari dalili-dalil yang dikemukakan di atas, Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa setiap anggota masyarakat sebagai pemegang peranan ditentukan tingkah lakunya oleh pola peranan yang diharapkan daripadanya baik oleh norma-norma hukum maupun oleh kekuatan-kekuatan di luar hukum¹².

¹¹ Ibid, hal. 57.

¹² Satjipto Rahardjo, op.cit. hal. 28.

Dalam dimensi perundang-undangan, I. S. Susanto menyatakan bahwa yang perlu dikaji antara lain tentang substansinya, yaitu berupa seberapa jauh "cacat" yang dimilikinya. Seperti kepentingan-kepentingan apa yang ada di balik undang-undang, siapa atau kelompok mana yang akan memperoleh keuntungan atau manfaat lebih besar dari pengaturan atau sebaliknya yang akan dirugikan. Apakah undang-undang tersebut cukup adil dan manusiawi dan sebagainya¹³.

Apabila ditelaah lebih lanjut maka penegakan hukum mengandung aspek birokrasi. Hal ini mengingat pengertian birokrasi menurut Peter Blau dan Marshall W. Meyer adalah jenis organisasi yang dirancang untuk menangani tugas-tugas administrasi dalam skala besar, serta mengkoordinasikan pekerjaan orang banyak secara sistematis dengan ciri-ciri dasarnya adalah spesialisasi, hierarki wewenang, sistem peraturan, dan hubungan yang tidak bersifat pribadi¹⁴.

Lebih lanjut ditegaskan oleh Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer bahwa dimensi-dimensi analisis dalam mempelajari birokrasi tersebut meliputi :

Pertama, dimensi peranan (*role dimension*). Pada tingkat ini perhatian terutama pada ciri-ciri dan tingkah laku individu dalam peranan mereka sebagai anggota organisasi.

¹³ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realitas Sosial*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 9 tahun 1992 (a), hal. 17.

¹⁴ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern* (Jakarta : UI Press, 1987), halaman 14.

Kedua, dimensi kelompok (*group dimension*). Dimensi ini ada kalanya disebut dimensi "struktur". Pada tingkatan ini perhatian ditujukan kepada pengaruh aktivitas seseorang (beberapa orang) terhadap tingkah laku orang lain, biasanya juga ditujukan kepada proses-proses sosial yang mewarnai organisasi-organisasi informal dalam kelompok-kelompok kerja.

Ketiga, dimensi organisasi (*organizational dimension*). Pada tingkatan ini perhatian terpusat kepada organisasi secara utuh, bukan kepada individu-individu atau kelompok-kelompok kerja¹⁵.

Pengorganisasian lembaga-lembaga penegakan hukum atas dasar diferensiasi fungsional merupakan suatu pemberian bentuk otonomi pada masing-masing lembaga. Otonomi yang diberikan kepada setiap lembaga akan memberikan ruang gerak untuk mengolah sumber daya dalam rangka menjalankan fungsinya, sehingga kehidupan setiap lembaga menggambarkan respons organisasi terhadap beban tugas yang dihadapinya. Setiap lembaga akan mengembangkan efisiensi kerja dengan cara merumuskan tata kerja dalam berbagai peraturan yang mengikat kerja lembaga tersebut.

Penelitian ini dirancang untuk mencari makna keberadaan kebijakan pelaksanaan pajak daerah dan retribusi daerah dalam rangka otonomi daerah. Cerminan sikap dan perilaku penerapan kebijaksanaan tersebut, sangat mendominasi terhadap tampilan kebijakan perpajakan yang ada, sehingga keterlibatan semua pihak, termasuk pemerintah dan masyarakat melalui Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 menjadi sangat penting.

¹⁵ Ibid. hal. 111 – 112

Untuk mengetahui pelaksanaan undang-undang tersebut diperlukan adanya penelitian yang mengacu serta memperdulikan sistem makna sebagaimana yang diacu oleh manusia sebagai pelaku yang akan diteliti. Dengan memperhatikan sistem makna kita berharap dapat memahami fenomena sosial dan budaya masyarakat secara benar dan utuh. Oleh karena itu untuk memahami pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 tahun 1997, akan diteliti melalui pendekatan interaksionisme simbolik yaitu secara dekat ingin melihat makna dari sikap dan perilaku¹⁶.

Pendekatan interaksionisme simbolis dalam penelitian ini bermaksud menjelaskan pelaksanaan Undang-undang Nomor 18 tahun 1998 dalam memperjuangkan kepentingan-kepentingan wajib pajak dan wajib retribusi berdasarkan hukum perpajakan yang berlaku melalui analisa makna, dengan bersandar pada 3 premis¹⁷, yaitu :

Pertama, bahwa manusia itu berbuat ke arah sesuatu berdasarkan makna yang melekat pada sesuatu itu, artinya pada sesuatu itu ada makna, sesuatu itu sekadar simbol dari makna, dan tindakan itu ditujukan untuk mengejar makna itu sendiri (*people do not can act to ward things, but to ward their meaning*).

¹⁶ Lexy J. Moeleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Bandung : Remaja Rosdakarya, 1988), halaman 14.

¹⁷ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-Dasar dan Aplikasi* (Malang : YA3, 1990), halaman 2.

Kedua, makna tentang sesuatu berkembang dari atau melalui interaksi antar manusia dalam kehidupan sehari-hari. Ini sejalan dengan arus perkembangan budaya itu sendiri sebagai hasil saling membagi sistem makna (*share system of meaning*). **Ketiga**, makna-makna tersebut dipelajari, direvisi, dipelihara dan diberi batasan-batasan dalam konteks interaksi manusia. Makna-makna inilah yang membawa dampak terhadap tingkah lakunya dan tingkah laku orang lain terhadapnya.

Makna-makna tersebut dipegang, dijadikan acuan, dan diinterpretasikan oleh seseorang dalam hubungannya dengan sesuatu yang dihadapinya. Makna itu digunakan sebagai acuan untuk menafsirkan situasi, keadaan, benda atau lainnya dalam kehidupan sehari-hari.

Oleh sebab itu untuk mempelajari dan memahami secara tepat perilaku wajib pajak dan wajib retribusi, dalam rangka memenuhi kewajiban-kewajibannya maka dalam penelitian ini digunakan pendekatan interaksionisme simbolik, yaitu mencoba memahami dan mendalami secara mendetail perilaku wajib pajak dan wajib retribusi sesuai dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

F. Metodologi penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bersifat *yuridis sosiologis* atau *sosio legal approach*¹⁸. Artinya penelitian ini tidak sekedar melihat hukum sebagai *law in books* melainkan sebagai *law as is in action*, bahwa menyelidiki tingkah laku orang dalam tindakan hukumnya. Metode pendekatan ini dipergunakan karena permasalahan yang dibahas berkaitan erat dengan realitas sosial dan tingkah laku nyata dari manusia itu sendiri. Tingkah laku manusia yang nyata itu mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Untuk melakukan penjelasan atas permasalahan yang diteliti beserta hasil penelitiannya yang diperoleh dalam hubungan aspek-aspek hukumnya serta mencoba untuk menjelajahi realitas empiris dalam masyarakat. Dalam hubungan ini karakteristik khusus dari analisis-analisis hukum mencoba untuk menghubungkan antara hukum dan perilaku sosial¹⁹.

¹⁸ Ronny Hanintyo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta : Ghali Indonesia, 1990), halaman 34.

¹⁹ Adam Podgorecki dan Christopher J. Whelan, *Pendekatan Sosiologis terhadap Hukum* (Jakarta : Bina Aksanara, 1987), halaman 272.

Berdasarkan permasalahan dan tujuan yang dikaji, penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif²⁰ yang bertujuan mengungkapkan sesuatu yang berkaitan erat dengan sifat unik dari realitas sosial dan dunia tingkah laku manusia itu sendiri. Dalam penelitian ini akan menggambarkan hakikat manusia sebagai makhluk psikis, sosial dan budaya yang mengkaitkan makna dan intepretasi itu sendiri dipengaruhi oleh lingkungan sosial dan budaya. Sistem makna itu secara konstan digunakan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam mengorganisasikan segenap sikap dan tingkah lakunya sehari-hari²¹.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian mengenai implikasi berlakunya pajak daerah dan retribusi daerah ini mengambil lokasi penelitian di Propinsi Jawa Tengah. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan atas pertimbangan bahwa lokasi penelitian ini cukup lengkap dan memadai dalam menyajikan informasi yang intensif baik dalam kedalamannya maupun proses-proses sosial. Hal ini sesuai dengan metode penelitian kualitatif, di mana penelitian dilakukan untuk

²⁰ Pertimbangan peneliti menggunakan metode kualitatif adalah : (1) Penyesuaian penelitian kualitatif lebih mudah, apabila berhadapan dengan kenyataan ganda, (2) Metode ini menyajikan secara langsung hakekat hubungan antara peneliti dan responden, (3) Metode ini lebih peka dan lebih dapat menyesuaikan diri dengan banyak penajaman pengaruh bersama dan pola-pola nilai yang dihadapi. (Lihat, Lexy J. Moeleong. op.cit. hal. 5).

²¹ Sanafiah Faisal. op. cit. hal. 2.

memahami keadaan yang terbatas jumlahnya dengan fokus yang mendalam dan rinci²².

3. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini secara spesifik bersifat deskriptif, yaitu menggambarkan tentang fenomena yang ada dengan mempergunakan metode ilmiah. Fakta yang ada digambarkan dengan suatu interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum, karena fakta tidak mempunyai arti tanpa interpretasi, evaluasi dan pengetahuan umum²³.

4. Bahan Penelitian

Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan sekunder²⁴, Sumber primer diambil dari Bappeda Tingkat I Jawa Tengah, DPRD Tingkat I Jawa Tengah dan DPRD Tingkat II, Dinas Pendapatan Daerah Tingkat I dan Tingkat II, Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Jawa Tengah dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota, Pimpinan perusahaan di Jawa Tengah sebagai wajib pajak dan wajib retribusi. Sedangkan data sekunder diperoleh dari berbagai dokumen, peraturan perundang-undangan, hasil-hasil

²² Ibid. hal. 2

²³ I.S. Susanto, *Kriminologi* (Semarang : Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 1995), halaman 25.

²⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, op.cit. hal 9 – 10.

penelitian (jurnal), dan berbagai karya ilmiah lainnya yang ada kaitannya dengan materi penelitian.

5. Populasi dan Metode Sampling

Populasi dalam penelitian ini adalah aparatur pemerintah yang berkaitan dengan pelaksanaan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah di Propinsi Jawa Tengah, yaitu aparatur Bappeda, Dipenda, Pemerintah Daerah, DPRD dan pengusaha.

Sesuai dengan karakteristik penelitian kualitatif²⁵, maka metode sampling yang dipergunakan di sini adalah *purposive sampling*, yaitu untuk memperoleh informasi ke arah keragaman yang ada.

Dari masing-masing lembaga yang terkait di atas, maka informan dalam penelitian ini adalah :

- a. Ketua Bappeda Tingkat I Propinsi Jawa Tengah.
- b. Kepala Dipenda Tingkat I Propinsi Jawa Tengah.
- c. Kepala Dipenda Tingkat II Kabupaten Cilacap, Kabupaten Brebes, Kabupaten Kendal, Kabupaten Boyolali, Kabupaten Magelang dan Kota Semarang.
- d. Ketua DPRD Tingkat I Jawa Tengah.
- e. Kepala Biro Hukum Sekretariat Daerah Jawa Tengah.
- f. Ketua Kadin dan Ketua Gapensi Jawa Tengah.

²⁵ Sanafiah Faisal, op.cit. hal 38 – 39.

6. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data penelitian yang sesuai dengan kebutuhan penelitian, maka data yang dibutuhkan dikumpulkan melalui :

- a. Studi Kepustakaan (literatur), yaitu mengumpulkan dan mengkaji berbagai bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan-bahan hukum sekunder²⁶. Sumber tersebut antara lain berupa buku-buku, jurnal, dokumen, risalah ketentuan peraturan perundang-undangan, peraturan-peraturan daerah, arsip maupun karya ilmiah yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dikaji.
- b. Studi Lapangan, yaitu melakukan penelitian di Bappeda Tingkat I dan Tingkat II, Dipenda Tingkat I dan Tingkat II, DPRD, Pemerintah Daerah dan pengusaha, melalui :
 - 1) Wawancara, yang difokuskan pada wawancara yang difokuskan (*focused interview*).
 - 2) Observasi, yang diarahkan pada jenis kegiatan dan peristiwa tertentu yang memberikan informasi dan pandangan yang benar-benar berguna, dibimbing oleh kepekaan perasaan pengamat. Berdasarkan kepekaan perasaan tersebut dapat

²⁶ Ibid. hal. 159.

mengamati jenis peristiwa, kegiatan atau perilaku tertentu saja.

7. Analisis Data

Sesuai dengan metode penelitian kualitatif, maka analisis data penelitian ini meliputi tahap-tahap :

- a. Orientasi atau eksplorasi yang bersifat menyeluruh
- b. Melakukan eksplorasi secara terfokus
- c. Mengecek atau mengkonfirmasi hasil atau temuan penelitian²⁷.

Data yang berhasil dikumpulkan dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif, yang meliputi analisis domain, analisis taksonomis, analisis komponensial dan analisis tema²⁸.

Analisis domain dimaksudkan untuk memperoleh gambaran atau pengertian yang bersifat umum dan relatif menyeluruh tentang apa yang tercakup dalam masalah pajak daerah dan retribusi daerah. Analisis taksonomis memfokuskan pada pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Setelah diperoleh fakta yang cukup tentang masalah-masalah pelaksanaan Undang-Undang tersebut terhadap

²⁷ Ibid. hal. 157.

²⁸ Ibid. hal. 90.

Pendapatan daerah dan pembangunan ekonomi, maka dilakukan analisis komponensial. Analisis terakhir yang dilakukan adalah analisis tema, yaitu untuk menarik benang merah yang mengintegrasikan berbagai faktor yang berpengaruh terhadap berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 terhadap pembangunan ekonomi di Propinsi Jawa Tengah.

G. Sistematika Penulisan

Bab I : Tentang latar belakang yang memaparkan tentang implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak daerah dan Retribusi Daerah, khususnya dalam pembangunan ekonomi di Jawa Tengah. Hal ini mengingat pajak dan retribusi daerah merupakan salah satu sumber pendapatan daerah yang penting dalam pembiayaan pembangunan di Jawa Tengah. Kenyataannya berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 belum mampu mendorong meningkatnya pendapatan daerah. Bertolak dari pemikiran ini maka permasalahan yang diajukan terfokus pada implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 terhadap pembangunan ekonomi di Jawa Tengah, yang menyangkut kesiapan perangkat hukum, sarana dan prasarana hukum maupun aspek sosialisasinya.

Adapun tujuan penelitian ini adalah untuk mengkaji implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap pembangunan ekonomi di Jawa Tengah

Manfaat penelitian ini dari segi teoritis diharapkan dapat memberikan sumbangan dalam khasanah ilmu pengetahuan, sekaligus terhadap perkembangan ilmu hukum di Indonesia khususnya yang berkaitan dengan hukum perpajakan dan retribusi daerah. Dari segi praktis diharapkan dapat memberikan manfaat bagi aparatur pemerintahan dalam mengimplementasikan perundang-undangan yang menyangkut pajak daerah dan retribusi daerah.

Dalam kerangka teori diuraikan mengenai pemahaman hukum secara umum baik mengenai pengertian maupun fungsi-fungsinya dalam masyarakat. Kaitan antara hukum dan ekonomi dalam bab ini ditegaskan bahwa hukum memiliki peranan yang sangat penting dalam kehidupan ekonomi yakni yang menyangkut kemampuannya untuk mempengaruhi tingkat kepastian dalam hubungan antar manusia di dalam masyarakat. Dalam hal itu, hukum juga dilihat kemampuannya untuk menimbulkan akibat yang dikendakinya.

Penelitian ini dilakukan dengan metode pendekatan yang bersifat yuridis sosiologis (*socio legal approach*) dan dilakukan dengan metode kualitatif dengan lokasi penelitian di Jawa Tengah dengan pertimbangan bahwa lokasi penelitian cukup lengkap dan memadai dalam menyajikan informasi yang intensif.

Populasi dalam penelitian ini ialah aparatur pemerintah pelaksana undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, yakni Bappeda, DPRD, Dipenda, Pemerintah Daerah dan pengusaha. Sedangkan berkaitan dengan analisis, digunakan metode kualitatif yang meliputi analisis domain, taksonomis, komponensial dan tema.

Bab II : Tentang tinjauan pustaka yang diawali dengan pemaparan tentang batasan dan pengertian pajak daerah dan retribusi daerah serta aspek-aspek yang berkaitan dengan pelaksanaannya. Selanjutnya dikemukakan mengenai landasan dan implementasi berlakunya Undang-Undang tersebut di Jawa Tengah serta kaitannya dengan pembangunan ekonomi. Dengan demikian dapat diperoleh gambaran menyeluruh mengenai faktor-faktor yang terkait dengan implementasi undang-undang tersebut.

Bab III : Dalam rangka mencari jawaban terhadap implementasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997

tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dilakukan usaha-usaha pengumpulan data baik data primer maupun sekunder. Keseluruhan data dianalisis dan dihubungkan dengan kerangka teoritis yang dituangkan pada kerangka teori untuk mencari keterkaitan antara data dengan kerangka teorinya.

Pembahasan diawali dengan tinjauan yuridis dan maupun implikasi berlakunya UU Nomor 18 Tahun 1997. Pembahasan selanjutnya ialah mengenai pelaksanaan Undang-Undang tersebut di Jawa Tengah dan pembahasan selanjutnya ialah implikasi berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 terhadap pembangunan ekonomi di Jawa Tengah, termasuk di dalamnya kendala-kendala dalam menghadapi otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab.

Bab IV : Merupakan bagian akhir dari penelitian ini, berisi simpulan dan saran dari keseluruhan pembahasan.

BAB II

KERANGKA TEORITIS

A. Tinjauan Umum Pajak

Sampai saat ini belum ada pengertian pajak yang sifatnya universal. Masing-masing pakar mendefinisikan pajak dari sudut pandangnya sendiri-sendiri, sehingga rumusan pengertian pajak secara baku sulit untuk didapatkan. Namun demikian, dari berbagai definisi tersebut terdapat beberapa persamaan yang merupakan inti pengertian pajak.

Pajak adalah prestasi yang dipaksakan sepihak oleh dan terhutang kepada Penguasa, (menurut norma-norma yang ditetapkan secara umum), tanpa adanya kontraprestasi, dan semata-mata digunakan untuk menutup pengeluaran-pengeluaran umum¹.

Definisi pajak menurut Anderson W. H. : *Tax is compulsory contribution, levied by the state upon persons, property, income and previlages for purpose of defraying the expenses of government*², artinya, pajak adalah pembayaran yang bersifat paksaan kepada negara yang dibebankan pada pendapatan kekayaan seseorang yang diutamakan untuk membiayai pengeluaran negara.

¹ Feldmann dalam R. Santoso Brotodihardjo, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak* (Bandung : PT. Eresco, 1994), halaman 3 – 4.

² Anderson W.H., *Taxation and The American Economy* (New York : Printice Hall, 1951), halaman 21.

Selanjutnya ditegaskan oleh Rochmat Soemitro bahwa pajak adalah iuran rakyat kepada kas negara (yang dapat dipaksakan) dengan tiada mendapat jasa timbal (kontraprestasi) yang langsung dapat ditunjukkan dan yang digunakan untuk membayar pengeluaran umum³.

Dari definisi tersebut dapat disimpulkan pajak memiliki unsur-unsur :

1. Iuran dari rakyat kepada negara

Yang berhak memungut pajak hanyalah negara. Iuran tersebut berupa uang (bukan barang).

2. Berdasarkan undang-undang

Pajak dipungut berdasarkan atau dengan kekuatan undang-undang serta aturan pelaksanaannya.

3. Tanpa jasa timbal balik atau kontraprestasi dari negara yang secara langsung dapat ditunjuk. Dalam pembayaran pajak tidak dapat ditunjukkan adanya kontraprestasi individual oleh pemerintah.

4. Digunakan untuk membiayai rumah tangga negara, yakni pengeluaran-pengeluaran yang bermanfaat bagi masyarakat luas⁴.

Agar pemungutan pajak tidak menimbulkan hambatan atau perlawanan maka pemungutan pajak harus memenuhi syarat sebagai berikut :

³ Rokhmat Soemitro dalam Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta : Andi Offset, 1999), halaman 1.

⁴ Ibid. hal. 1.

1. Pemungutan pajak harus adil (syarat keadilan)

Sesuai dengan tujuan hukum, yakni mencapai keadilan, undang-undang dan pelaksanaan pemungutan harus adil. Adil dalam perundang-undangan diantaranya mengenakan pajak secara umum dan merata serta disesuaikan dengan kemampuan masing-masing. Sedangkan adil dalam pelaksanaannya yakni dengan memberikan hak bagi wajib pajak untuk mengajukan keberatan, penundaan dalam pembayaran dan mengajukan banding kepada Majelis Pertimbangan Pajak.

2. Pemungutan pajak harus berdasar undang-undang (syarat yuridis)

Di Indonesia, pajak diatur dalam UUD 1945 Pasal 23 ayat (2). Hal ini memberikan jaminan hukum untuk menyatakan keadilan, baik bagi negara maupun bagi warganya.

3. Tidak mengganggu perekonomian (syarat ekonomis)

Pemungutan tidak boleh mengganggu kelancaran kegiatan produksi maupun perdagangan, sehingga tidak menimbulkan kelesuan perekonomian masyarakat.

4. Pemungutan pajak harus efisien (syarat finansial)

Sesuai fungsi *budgetair*, biaya pemungutan pajak harus ditekan sehingga lebih rendah dari hasil pemungutannya.

5. Sistem pemungutan pajak harus lebih sederhana

Sistem pemungutan yang sederhana akan memudahkan dan mendorong masyarakat dalam memenuhi kewajiban perpajakannya⁵.

Agar pemungutan pajak dapat dilakukan sesuai dengan tujuan perpajakan, maka perlu menerapkan prinsip-prinsip (asas-asas) yang dapat dipakai sebagai pedoman agar tujuan perpajakan tercapai secara adil dan efisien. Prinsip atau asas yang paling terkenal adalah yang dikemukakan oleh Adam Smith, yang terkenal dengan *Smith's Canons* atau *Four Canon's of Taxations*, yaitu :

1. Prinsip Kesesuaian (*equality*), artinya bahwa beban pajak harus sesuai dengan kemampuan relatif dari setiap wajib pajak. Perbedaan dalam tingkat penghasilan harus digunakan sebagai dasar di dalam mendistribusikan beban pajak.
2. Prinsip Kepastian (*certainty*), artinya bahwa pajak hendaknya tegas, jelas dan pasti bagi setiap wajib pajak, sehingga mudah dimengerti oleh mereka dan juga akan memudahkan administrasi, pemerintahan sendiri.
3. Prinsip Kesenangan atau Kenikmatan (*conveniency*), artinya bahwa pajak hendaknya jangan terlalu menekan wajib pajak sehingga wajib pajak akan dengan suka dan senang hati membayarnya. Selanjutnya dikatakan, bahwa pajak hendaknya dipungut pada saat wajib pajak

⁵ Ibid. hal. 2 - 3

dalam keadaan yang menyenangkan, misalnya pada saat menerima penghasilan atau pada saat membelanjakan uangnya.

4. Prinsip Ekonomi (*economic*), artinya pajak jangan sampai merusak sumber-sumber ekonomi masyarakat, bahkan harus mendorong pertumbuhan ekonomi itu. Dan juga dalam pelaksanaan pemungutannya janganlah memakan biaya yang sangat besar, sebab biaya itu tentu akan dipikul oleh wajib pajak⁶. Disamping itu, persaldo, hasil pemungutan sebagai sumbangan masyarakat hendaklah memberi faedah lebih kepada masyarakat itu sendiri.

Ahli perpajakan berkebangsaan Belanda W. J. De Langen mengemukakan 7 (tujuh) asas pokok perpajakan yang ideal, yaitu :

1. Asas Kesamaan (*gelijkheidsbeginself*), artinya bahwa orang-orang yang mempunyai keadaan yang sama hendaknya dikenakan pajak yang sama pula.
2. Asas Daya Pikul atau Kuat Pikul (*dragkrachtbeginself*), yaitu suatu asas yang menyatakan, bahwa setiap wajib pajak hendaklah dibebani pajak sesuai dengan kemampuannya. Semakin besar kemampuan seseorang semakin besar pulalah hendaknya ia dibebani pajak. Sebaliknya semakin kecil kemampuannya semakin kecil pula hendaknya ia dibebani pajak, bahkan yang mempunyai penghasilan di bawah kebutuhan pokok minimum (*bestan minimum/economic well being*) hendaklah dibebaskan dari kewajiban membayar pajak. Untuk

⁶ R. Santoso Brotodihardjo, op.cit. hal. 25.

mengetahui kemampuan seseorang itu perlu untuk mendapatkan perhatian adalah : pendapatannya (*income*), kekayaan (*personal wealth*), dan pengeluaran-pengeluaran untuk konsumsinya. Selanjutnya dalam pelaksanaannya yang paling cocok adalah tarif yang progresif, dengan maksud agar diperoleh tekanan yang sama atas individu-individu dalam masyarakat.

3. Asas Perolehan Utama (*beginsef van de bevoorrechte verkrijging*), yaitu bahwa seseorang yang memperoleh keuntungan atau dalam keadaan istimewa, hendaknya dikenakan pajak istimewa, misalnya : warisan, pungutan, atau ijin mengusahakan tambang dan lain-lain.
4. Asas Kenikmatan atau Manfaat (*profijtbeginsef*), yaitu bahwa pajak dikenakan kepada orang-orang yang menerima kenikmatan atau manfaat dari jasa-jasa dan barang-barang yang diproduksi pihak pemerintah. Disini pembayaran pajaknya disamakan dengan transaksi jual beli, yaitu seseorang baru akan memperoleh barang yang akan diinginkannya apabila bersedia membayar harganya. Pajak jalan misalnya, yang pungutannya dikaitkan dengan penjualan bensin (premium) adalah salah satu contoh dari pajak ini, yaitu dipungut dari pemakai jalan yang menggunakan kendaraan bahan bakar premium.
5. Asas Kesejahteraan (*welvaarbeginsef*), yaitu asas yang mengatakan bahwa dengan adanya tugas pemerintah yang pada suatu pihak memberikan atau menyediakan barang-barang dan jasa-jasa bagi masyarakat dan di lain pihak menarik pemungutan-pemungutan untuk

membiayai kegiatan pemerintah tersebut, akan tetapi secara keseluruhan adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

6. Asas Pengorganisasian yang Sekecil-kecilnya (*beginssel van het minste bed*) yaitu asas yang menghendaki derita yang sekecil-kecilnya bagi setiap wajib pajak atas beban yang ditanggungnya sebagai akibat pemungutan pajak oleh pemerintah. Dalam pelaksanaan dari sistem ini, maka tarif yang progresif adalah yang paling tetap untuk dipergunakan, sehingga pada akhirnya akan diperoleh pengorbanan yang sama bagi seluruh wajib pajak atas pengurangan sisa akhir dari setiap pendapatan yang diperolehnya.
7. Asas Kepastian dan Keadilan (*beginssel van degeoorloofde uitvoering*), yaitu yang menghendaki bahwa dalam melaksanakan berbagai asas tersebut yang mungkin saling bertentangan, akan tetapi hendaknya selalu diusahakan sebaik mungkin, dalam arti tidak mengganggu perasaan hukum, keadilan dan kepastian⁷.

Kalau prinsip diatas lebih banyak menekankan pada masalah-masalah ekonomis dan finansial, maka R. Santoso Brotodihardjo⁸, meninjau lebih luas lagi dalam memberikan asas perpajakan yang ideal, yaitu meninjau dari segi falsafah hukumnya, yang membenarkan negara memungut pajak dari rakyatnya. Asas perpajakan yang dikemukakan itu dibagi menjadi 4 (empat) yaitu :

⁷ Ibid. hal. 26.

⁸ Ibid. hal. 26 – 37.

1. Asas Recht Filosofis, terdiri dari :

- a. Teori asuransi.
- b. Teori kepentingan.
- c. Teori gaya pikul.
- d. Teori kewajiban pajak mutlak.
- e. Teori asas gaya beli.

2. Asas Yuridis.

3. Asas Ekonomis.

4. Asas Finansial⁹.

Asas recht filosofis ini untuk memberikan jawaban atas pertanyaan, atas dasar apakah negara seakan-akan memberi hak kepada dirinya untuk membebani rakyat dengan pajak. Untuk memberi jawaban atas pertanyaan itu, timbullah berbagai teori guna memberi dasar bagi negara untuk memungut pajak dari rakyatnya. Teori-teori itu¹⁰ antara lain :

a. Teori Asuransi (*Verzekeringstheory*)

Teori ini membenarkan negara memungut pajak atas dasar tugas negara untuk melindungi orang dan segala kepentingannya, yaitu keselamatannya, keamanan jiwa dan harta bendanya. Maka sebagaimana setiap perjanjian asuransi (pertanggungan), untuk perlindungan tersebut diperlukan pembayaran premi, dalam hal ini, pajak inilah yang dianggap sebagai preminya, yang harus dibayar

⁹ Ibid. hal. 15.

¹⁰ Mardiasmo, *Perpajakan* (Yogyakarta : Andi Offset, 1999), hal. 3 – 4.

pada waktu-waktu tertentu oleh masing-masing rakyat. Sebenarnya perbandingan negara dengan perusahaan asuransi kurang tepat, karena :

- Dalam hal timbul kerugian, tidak ada penggantian dari negara.
- Antara pembayaran jumlah-jumlah pajak dengan jasa-jasa yang diberikan oleh negara, tidak terdapat hubungan langsung.

Para penganut teori ini sudah mulai meninggalkannya, karena pembayaran pajak oleh rakyat kepada negara tidak dapat disamakan dengan pembayaran premi asuransi kepada perusahaan asuransi.

b. Teori Kepentingan (*Belangentheory*)

Teori ini menitikberatkan perhatiannya pada pembagian beban yang harus dipungut dari penduduk seluruhnya, yang didasarkan atas kepentingan masing-masing orang dalam tugas pemerintah (yang bermanfaat baginya) termasuk juga perlindungan atas jiwa dan harta bendanya. Oleh karena itu sudah selayaknya kalau biaya-biaya yang dikeluarkan oleh negara untuk menunaikan tugasnya itu dibebankan kepada mereka.

Teori inipun banyak menimbulkan sanggahan-sanggahan, karena pemungutan pajak digaduhkan dengan iuran retribusi. Untuk kepentingan yang lebih besar yaitu perlindungan terhadap harta benda si kaya jelas lebih besar hartanya dari si miskin, diharuskan pembayaran pajak yang lebih besar pula. Padahal sangat mungkin sekali terjadi sebaliknya, yaitu si miskin yang mempunyai kepentingan

lebih besar dalam hal tertentu, misalnya perlindungan yang termasuk dalam lapangan sosial, sehingga sebagai konsekuensinya ia harus membayar pajak lebih besar, dan ini bertentangan dengan kenyataan. Selain dari itu menurut teori ini tidak ada ukuran yang pasti tentang berapa besarnya seseorang harus membayar pajak, sehingga teori ini sudah ditinggalkan para penganjurnya.

c. Teori Gaya Pikul (*Dragkracht Theory*)

Teori ini pada hakekatnya memberi dasar pemungutan pajak oleh negara karena adanya jasa-jasa yang diberikan negara kepada warganya, yaitu perlindungan atas jiwa raga dan harta bendanya. Untuk keperluan itu diperlukan biaya, dan sudah sewajarnya kalau biaya itu dibebankan kepada setiap orang yang menikmati perlindungan itu dalam bentuk pajak.

Yang perlu mendapat perhatian dalam penerapan teori ini adalah asas keadilan yaitu bagaimana membuat agar tekanan pajak yang diderita oleh masing-masing individu dalam masyarakat sama. Jawabannya adalah bahwa pajak harus dibayar sesuai dengan gaya pikul seseorang. Sebagai ukuran untuk menentukan gaya pikul itu selain besarnya penghasilan dan kekayaan adalah juga pengeluaran untuk konsumsi seseorang.

Menurut De Langen, asas gaya pikul ini dimaksudkan untuk memperoleh tekanan yang sama atas para individu, seimbang dengan luasnya pemuasan kebutuhan yang dapat dicapai seseorang. Gaya

pikul disini dimaksudkan adalah kekuatan untuk membayar pajak kepada negara setelah dikurangi kebutuhan minimum (*bestaasminimum*). Adapun besarnya tergantung dari jumlah uang yang ada pada seseorang, baik yang berupa penghasilan maupun yang berupa kekayaan.

d. Teori Kewajiban Pajak Mutlak atau Teori Bakti

Kalau teori-teori yang dikemukakan di muka lebih menitikberatkan tinjauannya dari segi tugas/kewajiban negara untuk membenarkan negara memungut pajak kepada warganya, maka teori Kewajiban Pajak Mutlak ini lebih menekankan kepada hak mutlak dari negara untuk memungut pajak warganya. Teori ini berdasarkan paham ajaran negara organis (*organische staatleer*) yang mengajarkan, bahwa oleh karena negara mempunyai kehidupan sendiri yang tidak tergantung dari hidup warganya dan karena kehidupan negara itu adalah primer, maka ia berhak memungut pajak sebagai tenaga bakti rakyat kepada negara. Jadi menurut anggapan dari para penganut ajaran negara organis, bahwa oleh karena negara mempunyai kehidupan sendiri yang bersifat primer, maka ia berhak memungut pajak dari warganya untuk memelihara hidupnya dengan tidak mengambil pusing apakah rakyat menyukai atau tidak.

Dari pernyataan di atas dapatlah dikatakan bahwa pemungutan pajak yang dilakukan oleh negara bukan didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan, adanya kebutuhan kolektif dari

masyarakat yang harus diselenggarakan oleh negara, tetapi hanya dilakukan karena negara itu berkuasa yang dapat memaksakan kemauannya kepada rakyat, tidak peduli apakah rakyat menyukainya atau tidak. Dengan demikian berarti bahwa rakyat yang justru menjadi *causa prima* dan *causa finalis* dari pada adanya negara hanya dianggap sepele atau seakan-akan hanya dianggap sebagai alat belaka dari negara untuk memelihara hidupnya negara yang justru negara itu pada hakekatnya tidak lain dari pada alat rakyat.

e. Teori Asas Gaya Beli

Teori ini tidak mempersoalkan asal mula negara memungut pajak, melainkan hanya melihat kepada efeknya dan memandang efek yang baik itu sebagai dasar pemikiran.

Menurut teori ini, fungsi pemungutan pajak sebagai gejala dalam masyarakat dapat disamakan dengan pompa, yaitu mengambil gaya beli-gaya beli dari rumah tangga dalam masyarakat untuk rumah tangga negara dan kemudian menyalurkannya kembali kepada masyarakat dengan maksud untuk memelihara hidup masyarakat dan membawanya ke arah tujuan tertentu. Teori ini mengajarkan, bahwa penyelenggaraan kepentingan masyarakatlah yang dapat dianggap sebagai dasar keadilan pemungutan pajak, bukan kepentingan negara.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa teori ini menitikberatkan ajarannya pada fungsi pengaturan (*regulerende functie*) dari pajak.

Berbeda dari asas Recht Filosofis di atas, maka Asas Yuridis lebih menekankan akan adanya jaminan hukum untuk menyatakan keadilan yang tegas, baik untuk negara maupun untuk masyarakat. Oleh karena itu, segala macam pungutan, apapun bentuknya harus berdasarkan undang-undang dan mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebelum dilaksanakan.

Pajak ditinjau dari segi mikro ekonomi, merupakan peralihan uang (harta) dari sektor swasta/individu ke sektor masyarakat/pemerintah, tanpa ada imbalan yang secara langsung dapat ditunjuk. Pajak dapat mengurangi pendapatan seseorang, dan sudah barang tentu mengurangi daya beli individu, sehingga pajak dapat mengubah pola konsumsi dan pola hidup individu. Uang pajak yang diterima pemerintah dikeluarkan lagi ke masyarakat untuk membiayai kepentingan umum dan masyarakat, sehingga memberi dampak yang sangat besar pada perekonomian masyarakat (makro ekonomi). Pajak dapat mempengaruhi harga, mempengaruhi pasar, mempengaruhi sistem pengupahan, mempengaruhi pengangguran, mempengaruhi kesejahteraan masyarakat dan sebagainya.

Pada saat ini banyak terdapat aliran yang tidak menyetujui adanya teori-teori untuk memberi dasar keadilan kepada hak negara untuk memungut pajak. Mereka menyandarkan atas dasar pertimbangan praktek seperti pada teori azas gaya beli dan seharusnya tidak menyimpang dari azas keadilan. Hanya apabila sangat diperlukan barulah

mereka menunjuk kepada sejarah atau mencarikan dasar keadilan untuk pemungutan suatu pajak tertentu¹¹.

Hukum pajak harus dapat memberi jaminan hukum yang perlu untuk menyatakan keadilan yang tegas, baik untuk negara maupun untuk warganya. Batasan pengertian pajak yang menitikberatkan pendekatan dari segi hukuman ini mempunyai konsekuensi bahwa pemungutan pajak harus didasarkan kepada Pasal 23 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan pengaturan. "Segala pajak untuk kegunaan kas negara berdasarkan Undang-Undang". Namun mempunyai dasar filosofi yang lebih jauh, yaitu sebagai dasar legitimasi peralihan kebijakan dari sektor privat ke pemikiran yang demikian ini, sebenarnya telah diterima secara universal, dalam arti tidak hanya berlaku di Indonesia, tetapi misalnya di Amerika Serikat dengan falsafah "*Taxation without representation is Robbery*". Di Inggris dikenal dengan falsafah : "*No Taxation without representation*"¹².

Pajak sebagai salah satu instrumen kebijakan fiskal, maka politik hukum akan memberikan arah kondisi masyarakat yang ingin dicapai. Politik hukum perpajakan yang implementasinya tertuang dalam kebijakan publik akan menimbulkan dampak yang luas misalnya pembebanan pajak penghasilan akan mempengaruhi pola konsumsi masyarakat,

¹¹ R. Santoso Brotodihardjo, op. cit. hal. 36.

¹² Ibid. hal. 27.

pengeluaran untuk konsumsi dan untuk tabungan, pilihan untuk menabung, penyediaan tenaga kerja dan lain-lain.

Mengingat luasnya dampak perpajakan, maka pembebanan pajak harus mencerminkan keadilan. Prinsip pembebanan pajak harus adil, telah diterima secara universal. Pembebanan pajak secara adil dapat dilihat dari dua hal, yaitu keadilan dalam hubungan antara pemerintah sebagai pemungut pajak dengan wajib pajak dan keadilan dilihat dari alokasi beban pajak mensyaratkan agar beban pajak yang harus ditanggung oleh wajib pajak tidak melebihi kemampuannya untuk membayar pajak (*Ability to pay*).

Teori yang melakukan pengkajian pembebanan terhadap individu adalah teori kewajiban pajak mutlak dari Otto Van Gierke, yang mengatakan bahwa negara itu merupakan suatu kesatuan yang di dalamnya setiap warga negara terikat. Tanpa adanya organ-organ atau lembaga maka individu tidak mungkin dapat hidup, lembaga tersebut karena memberi hidup kepada warganya, dapat membebani setiap anggota masyarakatnya dengan kewajiban-kewajiban, antara lain kewajiban membayar pajak, kewajiban ikut mempertahankan hidup negara dan sebagainya. Lembaga selaku organ, mempunyai kekuatan terhadap anggota masyarakat yang mutlak, dan sebaliknya anggota masyarakat mempunyai kewajiban mutlak, antara lain pajak tidak dapat

ditawar lagi. Berdasarkan pemikiran demikian maka pemungutan pajak walaupun membebani individu, dapat dibenarkan¹³.

Hukum pajak dapat dibagi dalam hukum pajak formal dan hukum pajak material. Dengan adanya *tax reform*, ketentuan hukum pajak formal dimuat dalam undang-undang tersendiri, yaitu Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 yang telah diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1994. Hukum pajak formal memuat ketentuan-ketentuan yang mendukung ketentuan hukum pajak material, yang diperlukan untuk melaksanakan/merealisasikan ketentuan hukum material. Undang-undang tentang Ketentuan Umum Perpajakan (KUP) tersebut memuat ketentuan yang berlaku untuk semua pajak, baik pajak langsung maupun pajak tidak langsung.

Apabila undang-undang pajak khusus akan menyimpang dari ketentuan hukum formal dalam KUP, dapat dilaksanakan dengan cara mengikuti prinsip-prinsip yang diatur dalam Undang-Undang Pajak yang bersangkutan. Hal-hal yang digolongkan dalam ketentuan formal antara lain adalah mengenai :

1. Surat Pemberitahuan
2. Surat Ketentuan Pajak
3. Surat Tagihan
4. Pembukuan

¹³ Rochmat Soemitro, *Pajak dan Pembangunan* (Bandung : PT. Eresco, 1988), halaman 31.

5. Surat Keberatan/Minta Banding
6. Pembayaran/Penagihan Pajak
7. Cara Menghitung Pajak
8. Sanksi Administratif
9. Ketentuan Hukum Pidana
10. Penyidikan dan lain-lain.

Di samping itu masih ada lagi undang-undang yang memuat ketentuan hukum pajak formal yaitu Undang-Undang Nomor 19 tahun 1997 tentang "Penagihan Pajak Dengan Surat Paksa". Peraturan ini mengatur tentang penagihan dengan surat paksa, sita, sandera, daluwarsa dan segala sesuatu yang bertalian dengan itu. Lebih lanjut ketentuan formal itu dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan yang dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah atau Keputusan Menteri Keuangan atau Keputusan Direktur Jenderal Pajak. Karena ketentuan hukum formal sudah diatur secara terpisah dalam Undang-Undang Nomor 6 tahun 1983 yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 9 tahun 1994 maka dalam Undang-Undang Pajak yang bersangkutan, hanya dimuat ketentuan-ketentuan hukum material yaitu mengenai subyek pajak, obyek pajak dan tarif. Dalam undang-undang dapat juga dimuat hukum formal, jika ketentuan ini menyimpang dari ketentuan umum hukum pajak formal yang diatur dalam KUP.

Ketentuan hukum formal yang berlaku untuk pajak-pajak ada pula yang dimuat dalam undang-undang lain seperti ketentuan tentang sanksi

pidana, ketentuan tentang sanksi administratif yang berlaku bagi para pejabat yang melanggar ketentuan formal hukum pajak. Hal itu tidak diatur lagi dalam Undang-Undang KUP melainkan cukup dengan menunjuk kepada pasal-pasal undang-undang lain itu, seperti umpamanya sanksi untuk pemerasan, penyuapan yang dilakukan dalam bidang perpajakan, sanksi bagi pejabat yang melanggar rahasia jabatan dan sebagainya.

Fiskus diwajibkan untuk merahasiakan segala sesuatu yang diketahui atau diberitahukan oleh wajib pajak kepadanya, maksudnya adalah :

- a. Untuk melindungi kepentingan wajib pajak karena ia telah membuka/ memperlihatkan buku-bukunya dan juga catatan-catatan lainnya kepada fiskus. Jadi kepercayaan yang telah dicurahkan kepada fiskus itu tidak boleh dihinati, tidak boleh disalahgunakan oleh fiskus dengan cara, misalnya meneruskan/memberitahukan kepada pihak lain, sebab dapat menimbulkan kerugian bagi wajib pajak.
- b. Fiskus dapat menolak setiap permintaan dari manapun, swasta maupun instansi-instansi pemerintah kecuali atas persetujuan Menteri Keuangan guna kepentingan pengadilan.
- c. Dalam membuat undang-undang si pembuat harus sudah memperhatikan sesuatu yang berpokok pangkal pada keadilan. Walaupun demikian adakalanya terdapat sesuatu hal yang belum terpikirkan olehnya pada waktu membuat undang-undang tersebut,

sehingga berakibat kurang adil dalam pelaksanaan Undang-Undang Pajak.

Dalam hal pelaksanaan peraturan-peraturan pajak bertentangan ataupun akan bertentangan dengan kepentingan umum, atau menyebabkan ketidakadilan yang besar, maka keadilan dapat dikembalikan (dipulihkan) dengan adanya "Ordonansi keadilan" yang mengatur tentang kekuasaan Presiden untuk mengembalikan atau membebaskan pajak. Peraturan ini termuat dalam Staatblad 1929 Nomor 187 yang diubah dalam Staatblad 1940 Nomor 226. Hanya perlu dicatat bahwa prosedurnya sangat berbelit-belit¹⁴.

Kepastian hukum dan kesebandingan merupakan dua tugas pokok daripada hukum. Walaupun demikian seringkali kedua tugas tersebut tidak dapat ditetapkan sekaligus secara merata. Hal ini misalnya ditegaskan pula oleh seorang tokoh sosiologi yaitu Max Weber yang membedakan *Substantive rationality* dari *formal rationality*. Dikatakannya bahwa sistem Hukum Barat mempunyai kecenderungan untuk lebih menekankan pada segi *formal rationality*, artinya penyusunan secara sistematis dan ketentuan-ketentuan semacam itu, seringkali bertentangan dengan aspek-aspek dari Substantif, yaitu kesebandingan bagi warga masyarakat secara individual¹⁵.

¹⁴ R. Santoso Brotodihardjo, op. cit. hal. 40.

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta : UI Press, 1983), halaman 16.

Dalam masyarakat akan dijumpai suatu perbedaan antara pola-pola perikelakuan yang berlaku di dalam masyarakat dengan pola-pola perikelakuan yang dikehendaki oleh kaidah-kaidah hukum. Adalah suatu keadaan yang tak dapat dihindarkan bahwa kadang-kadang timbul suatu ketegangan sebagai akibat perbedaan-perbedaan tersebut di atas. Sudah tidak asing lagi bagi kita, bahwa betapa banyaknya perundang-undangan pada zaman kolonial dulu yang tidak kena pada sasarannya sedangkan Undang-Undang Perpajakan telah diadakan reformasi dan setiap saat dapat disesuaikan dengan perkembangan yang terjadi di dalam masyarakat untuk diadakan perubahan-perubahan seperlunya. Hukum dapat dikatakan tertinggal, apabila hukum tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat pada suatu waktu dan tempat tertentu.

B. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Sebagaimana diketahui bersama bahwa dasar hukum pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah saat ini dilandasi pada Undang-Undang Nomor 11 Drt Tahun 1957 tentang Peraturan Umum Pajak Daerah dan Undang-Undang Nomor 12 Drt 1957 tentang Peraturan Umum Retribusi Daerah. Kedua undang-undang tersebut dipandang tidak sesuai lagi dengan kondisi sekarang ini. Oleh karena itu perlu adanya pembaharuan mengenai undang-undang yang mengatur tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Disamping Peraturan perundangan yang mengatur Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sudah tidak sesuai lagi, ada beberapa hal yang melandasi pemikiran diajukannya Undang-Undang tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yaitu :

- a. Undang-Undang yang baru tersebut dimaksudkan sebagai landasan atau pedoman bagi Pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
- b. Memperbaiki berbagai kelemahan dalam sistem perpajakan dan retribusi yang lama, serta mensinkronisasikan sistem perpajakan Daerah dengan sistem perpajakan Nasional.
- c. Menyederhanakan berbagai pungutan Daerah, baik Pajak Daerah maupun Retribusi Daerah, sehingga dapat mengurangi ekonomi biaya tinggi.
- d. Memperkuat pondasi penerimaan Daerah khususnya Daerah Tingkat II yaitu dengan mengurangi jenis Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang tidak rasional yang tidak efisien dengan mengefektifkan jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah tertentu yang potensial dan efisien dalam pemungutannya¹⁶.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah mengatur mengenai pokok-pokoknya saja, sedangkan pelaksanaan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah yaitu :

¹⁶ Oman Sachroni, *Masalah-masalah Pemerintah Daerah dalam Upaya Peningkatan Pendapatan Daerah sebagai Dampak dari Penerapan Paket Perpajak 1997*, Makalah disampaikan dalam Seminar Perpajakan dalam rangka Dies Natalis Undip XL, 18 Oktober 1997, halaman 7 – 8.

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor¹⁷.

Adapun materi pokok yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997¹⁸ meliputi :

a. Pajak Daerah

1) Pajak Daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada Daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang, yang dapat dipaksakan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, yang digunakan untuk membiayai penyelenggaraan Pemerintahan Daerah dan Pembangunan Daerah.

2) Jenis Pajak Daerah

a) Jenis Pajak Daerah Tingkat I terdiri dari :

- Pajak Kendaraan Bermotor (PKB);
- Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB);
- Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB).

b) Jenis Pajak Daerah Tingkat II terdiri dari :

¹⁷ Hadi Setia Tunggal, *UU Nomor 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah* (Jakarta : Harvarindo, 1999), halaman 110.

¹⁸ Oman Sachroni, *op. cit.* hal. 9 – 20.

- Pajak Hotel dan Restoran;
- Pajak Hiburan;
- Pajak Reklame;
- Pajak Penerangan Jalan;
- Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C;
- Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

3) Tarif Pajak Daerah

Tarif Pajak Daerah paling tinggi untuk setiap jenis Pajak Daerah ditetapkan dengan undang-undang, sedangkan tarif definitif ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah yang pelaksanaannya di Daerah diatur dengan Peraturan Daerah. Khusus tarif PKB, BBNKB dan PBBKB ditetapkan seragam untuk seluruh Indonesia dengan Peraturan Pemerintah.

Adapun tarif paling tinggi yang diatur dalam undang-undang tersebut adalah sebagai berikut :

a) Pajak Kendaraan Bermotor paling tinggi	5 %
b) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor paling tinggi ...	10 %
c) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor paling tinggi	5 %
d) Pajak Hotel dan Restoran paling tinggi	10 %
e) Pajak Hiburan Paling Tinggi	35 %
f) Pajak Reklame paling tinggi	25 %
g) Pajak Penerangan Jalan paling tinggi	10 %

h) Pajak Pengambilan dan pengolahan Bahan galian

Golongan C paling tinggi 20 %

i) Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan

Air Permukaan paling tinggi 20 %

Besarnya Pajak yang terhutang dihitung dengan mengalikan tarif Pajak dengan dasar pengenaan.

4) Jenis Pajak Daerah lainnya

Dengan Peraturan Pemerintah dapat ditetapkan jenis Pajak Daerah lainnya selain yang ditetapkan dalam undang-undang yang memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut :

- a) Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi;
- b) Obyek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- c) Potensinya memadai;
- d) Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- e) Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- f) Menjaga kelestarian lingkungan.

5) Obyek, Subyek dan Dasar Pengenaan Pajak Daerah

Ketentuan tentang obyek, subyek dan dasar pengenaan Pajak Daerah diatur dengan Peraturan Pemerintah.

6) Pembagian Hasil

Hasil penerimaan Pajak Bahan bakar Kendaraan Bermotor diserahkan kepada Daerah Tingkat II setelah dikurangi 10 %

(sepuluh persen) untuk Daerah Tingkat I yang bersangkutan, pelaksanaan lebih lanjut diatur dengan Peraturan Pemerintah.

7) Tata Cara pemungutan

- a) Pajak dipungut berdasarkan penetapan Kepala Daerah atau dibayar sendiri oleh Wajib Pajak.
- b) Wajib Pajak memenuhi kewajiban Pajak yang dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Pajak Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan.
- c) Wajib Pajak memenuhi kewajiban Pajak yang dibayar sendiri dengan menggunakan Surat Pemberitahuan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar dan atau Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan.

8) Tata Cara Pembayaran dan Penagihan

- a) Kepala Daerah menentukan tanggal jatuh tempo pembayaran dan penyetoran pajak yang terutang paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah saat terutangnya pajak.
- b) Surat Ketetapan Pajak Daerah, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar, Surat Ketetapan Pajak Daerah Kurang Bayar Tambahan, Surat Tagihan Pajak Daerah, Surat Keputusan Pembetulan, Surat Keputusan Keberatan dan Putusan Banding yang menyebabkan jumlah pajak yang harus dibayar bertambah harus dilunasi dalam jangka waktu paling lama 1 (satu) bulan sejak tanggal diterbitkan.

9) Keberatan dan Banding

- a) Wajib Pajak dapat mengajukan keberatan hanya kepada Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk.
- b) Keberatan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas.
- c) Keberatan yang tidak memenuhi persyaratan tidak dianggap sebagai Surat Keberatan, sehingga tidak dipertimbangkan.
- d) Pengajuan Keberatan tidak menunda kewajiban membayar pajak dan pelaksanaan penagihan pajak sesuai kebutuhan yang berlaku.

b. Retribusi Daerah

- 1) Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.
- 2) Obyek Retribusi dan pungutan Retribusi :
 - a) Obyek Retribusi terdiri dari :
 - Jasa jamu;
 - Jasa usaha;
 - Perizinan tertentu.
 - b) Retribusi dibagi atas 3 (tiga) golongan :
 - Retribusi Jasa Umum;
 - Retribusi Jasa Usaha;

- Retribusi Perizinan Tertentu.

c) Jasa, Jasa Umum, Jasa Usaha dan Perizinan Tertentu

- Jasa adalah kegiatan Pemerintah Daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan;
- Jasa Umum adalah jasa yang disediakan atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan.
- Jasa Usaha adalah jasa yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta;
- Perizinan tertentu adalah kegiatan tertentu Pemerintah Daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan

3) Tarif Retribusi Daerah

Besarnya Retribusi yang terutang dihitung berdasarkan :

- Tingkat penggunaan jasa;
- Tarif Retribusi.

4) Prinsip dan sasaran dalam penetapan tarif ditentukan sebagai berikut :

- Untuk Retribusi Jasa Umum, ditetapkan berdasarkan kebijaksanaan Daerah dengan mempertimbangkan biaya penyediaan jasa yang bersangkutan, kemampuan masyarakat dan aspek keadilan.
- Untuk Retribusi Jasa Usaha, didasarkan pada tujuan untuk memperoleh keuntungan layak;
- Untuk Retribusi Perizinan tertentu, didasarkan pada tujuan untuk menutup sebagian atau sama dengan biaya penyelenggaraan pemberian izin yang bersangkutan.
- Jenis-jenis Retribusi yang termasuk golongan Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perizinan tertentu ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 sebagai berikut :

1) Retribusi Jasa Umum dapat dipungut 11 (sebelas) jenis

Retribusi yaitu :

- Retribusi Pelayanan Kesehatan;
- Retribusi Pelayanan Persampahan/Kebersihan;

- Retribusi Penggantian Bea Cetak Kartu Tanda Penduduk dan Akta Catatan Sipil;
- Retribusi Pelayanan Pemakaman dan Pengabuan Mayat;
- Retribusi Parkir di tepi jalan umum;
- Retribusi Pasar;
- Retribusi Air Bersih;
- Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor;
- Retribusi Pemeriksaan Alat Pemadam Kebakaran;
- Retribusi Penggantian Biaya Cetak Peta;
- Retribusi Pengujian Kapal Perikanan.

2) Retribusi Jasa Usaha dapat dipungut 13 jenis retribusi yaitu :

- Retribusi pemakaian kekayaan Daerah;
- Retribusi pasar grosir dan atau pertokoan;
- Retribusi Terminal;
- Retribusi Tempat Khusus Parkir;
- Retribusi Tempat Penitipan Anak;
- Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
- Retribusi Penyedotan Kakus;
- Retribusi Rumah Potong Hewan;
- Retribusi Tempat Pendaratan Kapal;
- Retribusi Tempat Rekreasi dan Olah Raga;
- Retribusi Penyeberangan di atas air;

- Retribusi Pengolahan Limbah Cair;
- Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah.

3) Retribusi Perizinan Tertentu dapat dipungut 6 (enam) jenis yaitu :

- Retribusi Izin Peruntukan Penggunaan Tanah;
- Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
- Retribusi Izin Tempat Penjualan Minuman Beralkohol;
- Retribusi Izin Gangguan;
- Retribusi Izin Trayek;
- Retribusi Izin Pengambilan Hasil Hutan Ikutan.

4) Tata Cara Pemungutan

Retribusi Daerah dipungut dengan menggunakan Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau Dokumen lain yang dipersamakan.

5) Keberatan

- Wajib Retribusi tertentu dapat mengajukan keberatan hanya kepada Kepala Daerah atau pejabat yang ditunjuk atas Surat Ketetapan Retribusi Daerah atau dokumen lain yang dipersamakan.
- Keberatan diajukan secara tertulis dalam bahasa Indonesia dengan disertai alasan-alasan yang jelas.

6) Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

- Pajak Daerah dan Retribusi Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tidak dapat berlaku surut.
- Menteri Dalam Negeri dengan pertimbangan Menteri Keuangan mengesahkan, menolak, untuk mengesahkan atau meminta penyempurnaan terlebih dahulu peraturan daerah tentang Pajak Daerah.
- Pengesahan, penolakan untuk pengesahan atau permintaan untuk menyempurnakan terlebih dahulu Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dilakukan dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah tersebut.
- Jangka waktu 3 (tiga) bulan hanya dapat diperpanjang 3 (tiga) bulan lagi, dengan memberitahukan kepada Pemerintah Daerah yang bersangkutan sebelum jangka waktu 3 (tiga) bulan pertama berakhir.
- Apabila setelah jangka waktu 6 (enam) bulan sejak diterimanya Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, Menteri Dalam Negeri tidak mengambil

Keputusan, Peraturan Daerah tersebut dianggap telah disahkan, berlaku dan dapat dilaksanakan.

7) Ketentuan Peralihan

Di dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 BAB X dimuat ketentuan peralihan yang diatur dalam Pasal 43, yaitu :

- (1) Perda tentang Pajak Daerah yang telah ada dan yang terkait dengan Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dan Perda tentang Retribusi yang telah ada dan yang terkait dengan Pasal 18 ayat (3) masih tetap berlaku sebelum diberlakukannya Perda yang baru berdasarkan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.
- (2) Perda tentang Pajak dan Retribusi sebagaimana dimaksud ayat (1) sepanjang yang terkait dengan pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dan pasal 18 ayat (2) huruf c yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pasal 18 ayat (3) dinyatakan berlaku paling lama 3 (tiga) tahun sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 tahun 1997.
- (3) Perda tentang Retribusi sebagaimana dimaksud ayat (1) sepanjang yang terkait dengan pasal 18 ayat (2) huruf a dan b yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud pasal 18 ayat (3) dinyatakan

berlaku paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997.

(4) Perda tentang Pajak dan Retribusi selain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan tetap berlaku selama 1 tahun sejak berlakunya Undang-undang Nomor 18 tahun 1997.

Masalah-masalah yang dihadapi Pemerintahan Daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah menurut Oman Sachroni¹⁹ antara lain :

1. Berdasarkan ketentuan lama jenis-jenis Pajak maupun Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah Tingkat I maupun Pemerintah Daerah Tingkat II cukup banyak jenisnya yaitu :
 - a. Pajak Daerah Tingkat I berjumlah 5 (lima) jenis;
 - b. Pajak Daerah Tingkat II berjumlah kurang lebih 20 jenis;
 - c. Retribusi Daerah Tingkat I berjumlah kurang lebih 36 jenis;
 - d. Retribusi Daerah Tingkat II berjumlah kurang lebih 58 jenis.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, jenis-jenis Pajak telah diatur secara limitatif seperti telah diuraikan di atas yaitu :

- a. Pajak Daerah Tingkat I berjumlah 3 (tiga) jenis;
- b. Pajak Daerah Tingkat II berjumlah 6 (enam) jenis.

¹⁹ Oman Sachroni, op. cit. hal. 20 – 22.

Sedangkan jenis-jenis Retribusi Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 20 Tahun 1997 adalah :

- a. Retribusi Jasa Umum berjumlah 11 jenis;
- b. Retribusi Jasa Usaha berjumlah 13 jenis;
- c. Retribusi Perizinan tertentu berjumlah 6 (enam) jenis.

Dengan ditetapkannya jumlah jenis Pajak dan Retribusi Daerah secara limitatif tersebut, Daerah akan sulit mengembangkan atau menggali jenis-jenis Pajak maupun Retribusi Daerah yang baru, walaupun diberikan kesempatan dalam Peraturan Perundangan, dimana daerah dapat melakukan pengembangan terhadap jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah.

- 2. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, kebanyakan pengaturannya bersifat sentralitas yang hampir keseluruhan aturannya diberikan oleh Pemerintah Pusat, sehingga hal tersebut tidak mencerminkan perkembangan kreatifitas Daerah dalam pemungutan Pajak maupun Retribusi Daerah, sesuai dengan makna otonomi yang diberikan kepada Daerah.
- 3. Ketidakyakinan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan Daerah dengan diberlakukannya undang-undang yang baru tersebut. Di satu sisi terdapat pemangkasan jenis-jenis pungutan Pajak/ Retribusi, disisi lain terdapat jenis pungutan baru namun potensinya belum dapat diukur secara nyata penerimaannya oleh Pemerintah Daerah.

4. Dengan diberlakukannya undang-undang yang baru tersebut maka sistem dan prosedur pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah beserta struktur organisasinya perlu diadakan penyempurnaan, dan yang tidak kalah pentingnya adalah peningkatan sumber daya aparat pelaksana.

C. Peranan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam Pembangunan Ekonomi

Pembangunan ekonomi yang merupakan bagian dari pembangunan dalam arti keseluruhan yang sedang berjalan dewasa ini memberikan alasan untuk memberikan peluang tempat bagi suatu pembicaraan tentang hukum dan ekonomi. Pertalian antara hukum dan ekonomi termasuk salah satu ikatan yang klasik antara hukum dengan kehidupan sosial di luarnya. Di dalam kurikulum fakultas-fakultas hukum mata kuliah ekonomi, ekonomi pembangunan sudah sejak puluhan tahun tercantum sebagai hal yang harus dikuasai oleh para calon sarjana hukum. Demikian pula sebaliknya, di dalam kurikulum fakultas ekonomi, maka hukum diajarkan pula kepada para calon sarjana ekonomi.

Peranan hukum yang sangat penting dalam kehidupan ekonomi adalah kemampuannya untuk mempengaruhi tingkat kepastian dalam hubungan antar manusia di dalam masyarakat. Seperti dikatakan oleh H. W. Robinson : "Ekonomi modern semakin berpandangan bahwa pengharapan (*expectations*) individu-individu merupakan determinan-determinan tindakan-tindakan ekonomi dan oleh karenanya merupakan faktor-faktor yang merajai dalam orang menentukan ekwilibrium ekonomi

dan stabilitas ekwilibrium yang telah dicapai itu. Si pengusaha, si pemberi capital, si pemilik tanah, pekerja dan semua konsumen berbuat seperti yang diperkirakan akan memberikan hasil yang maksimum. Di dalam suasana kompleks dunia modern sebagian besar dari hasil-hasil itu ditentukan oleh seberapa tepatnya kejadian-kejadian yang mendatang diramalkan sebelumnya²⁰.

Dalam hubungan ini hukum dapat membantu dengan menarik lembaga-lembaga yang tidak sesuai lagi itu serta menciptakan lembaga-lembaga baru yang dikehendaki. Seperti halnya apabila suatu bangsa itu menghendaki terjadinya peralihan dari sistem ekonomi liberal ke sistem ekonomi berencana, maka untuk itu jelas diperlukan penciptaan suatu kerangka hukum²¹.

Menurut Michael Hager, fungsi hukum sebagai sarana pembangunan berlaku dalam tiga sektor, yaitu :

1. Hukum sebagai alat penertib (*ordering*)
2. Hukum sebagai alat penjaga keseimbangan (*balancing*)
3. Hukum sebagai katalisator

Hukum sebagai alat penertib ialah hukum yang mampu menciptakan suatu kerangka bagi pengambilan keputusan politik dan penyelesaian sengketa yang mungkin dilakukan melalui suatu hukum acara yang baik. Sehingga juga dapat berfungsi untuk menjaga

²⁰ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung : Alumni, 1986), halaman 44.

²¹ Ibid. hal. 145.

keseimbangan dan keserasian antara kepentingan negara atau kepentingan umum dengan kepentingan perseorangan. Dalam fungsi hukum sebagai katalisator hukum membantu memudahkan untuk terjadinya proses perubahan melalui pembaharuan hukum (*law reform*) dengan bantuan tenaga kreatif di bidang profesi hukum²².

Dalam kaitan dengan hal tersebut maka hukum itu juga dilihat dari kemampuannya untuk menimbulkan akibat yang dikehendaknya, yang lazim dikenal sebagai masalah *efektifitas*. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah diarahkan pada tercapainya efektifitas hukum, diantaranya :

1. Sebagai instrumen pengumpulan uang.
2. Memberikan motivasi peningkatan kesadaran hukum.
3. Menuntut kepatuhan wajib pajak.
4. Melakukan pengamanan dan akselerasi negara dalam melaksanakan keputusan.
5. Sebagai sarana edukatif.
6. Menjaga keseimbangan antara kepentingan masyarakat dan negara.
7. Memberikan kepastian hukum²³.

Produk hukum akan dapat memiliki makna yang luas apabila hukum memiliki prinsip efektifitas. Dalam upaya menegakkan prinsip tersebut salah satunya diperlukan aparat pelaksana hukum yang memiliki

²² Ronny Hanitijo Soemitro, *Pemmasalahan Hukum di dalam Masyarakat* (Bandung : Alumni, 1979), halaman 36.

²³ Satjipto Rahardjo, op. cit. hal. 2.

kualitas dan komitmen yang tinggi dalam penegakan hukum. Aparatur pelaksana hukum dalam era globalisasi dituntut memiliki fungsi-fungsi sebagai berikut :

1. Fungsi instrumental, yaitu menjabarkan perundang-undangan dan kebijaksanaan publik ke dalam kegiatan-kegiatan rutin dalam memproduksi jasa, pelayanan, komoditas, atau mewujudkan situasi tertentu.
2. Fungsi politik, yaitu memberi input berupa saran, informasi, visi, dan profesionalisme untuk mempengaruhi suatu kebijaksanaan.
3. Fungsi *katalis public interest*, yaitu mengartikulasikan inspirasi dan kepentingan publik serta mengintegrasikan atau mencakupkannya dalam kebijaksanaan dan keputusan pemerintah.
4. Fungsi *interpreneurial*, yaitu memberi inspirasi bagi kegiatan-kegiatan inovatif dan non rutin, mengaktifkan sumber-sumber potensial yang *idle*, dan menciptakan *resource-mix* yang optimal untuk mencapai tujuan²⁴.

Max Weber dalam Muhammad Ryaas Rasyid²⁵ menyatakan bahwa birokrasi modern memiliki karakter yang kompleks dengan orientasi kualitas yang tinggi yang secara garis besar adalah : (1) mobilisasi yang sistematis dari energi manusia dan sumber daya material untuk

²⁴ Miftah Thoha, *Kepemimpinan dalam Manajemen* (Jakarta : CV. Rajawali, 1982), halaman 75.

²⁵ Muhammad Ryaas Rasyid, *Kajian Awal Birokrasi Pemerintahan dan Politik Orde Baru* (Jakarta : MIPI, 1997), halaman 4 – 5.

mewujudkan tujuan-tujuan kebijakan atau rencana-rencana yang secara eksplisit telah didefinisikan; (2) pemanfaatan tenaga-tenaga karir yang terlatih, yang menduduki jabatan-jabatan bukan atas dasar keturunan, dan yang batas-batas yuridiksinya telah ditetapkan secara spesifik; serta (3) spesialisasi keahlian dan pembagian kerja yang bertanggung jawab kepada suatu otoritas atau konstituensi.

Dalam rangka pembangunan daerah GBHN 1999 menegaskan kebijakan pembangunan daerah salah satunya diarahkan pada upaya mewujudkan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara adil dengan mengutamakan kepentingan daerah yang lebih luas melalui desentralisasi perijinan dan investasi serta pengelolaan sumber daya.

Hal itu berarti bahwa sumber-sumber potensi daerah perlu diberdayakan secara optimal dalam rangka mendukung pembangunan ekonomi di daerah. Seiring dengan semangat otonomi daerah sesuai dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 maka potensi sumber daya daerah terus ditingkatkan peranannya dalam menopang Pendapatan Asli Daerah.

Dalam UU nomor 22 tahun 1999 pemberian kewenangan otonomi kepada daerah kabupaten dan daerah kota didasarkan kepada asas desentralisasi saja dalam wujud otonomi yang luas, nyata dan bertanggung jawab dan dalam kewenangan yang luas ini adalah keleluasaan daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan bidang pemerintah, kecuali kewenangan di

bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, fiskal dan agama serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Disamping itu keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraan mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan evaluasi.

Prinsip-prinsip pemberian Otonomi Daerah UU Nomor 22 Tahun 1999 ini, adalah sebagai berikut :

1. Penyelenggaraan Otonomi Daerah dilaksanakan dengan memperhatikan aspek demokrasi, keadilan, pemerataan serta potensi dan keanekaragaman daerah.
2. Pelaksanaan Otonomi Daerah didasarkan pada otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.
3. Pelaksanaan Otonomi Daerah yang luas diletakkan pada daerah kabupaten dan daerah kota, sedangkan otonomi daerah propinsi merupakan otonomi yang terbatas.
4. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus sesuai dengan konstitusi negara sehingga tetap terjamin hubungan yang serasi antara pusat dan daerah serta antar daerah.
5. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan kemandirian Daerah otonom dan karenanya dalam Daerah Kabupaten/Kota tidak ada lagi wilayah administrasi

6. Pelaksanaan Otonomi Daerah harus lebih meningkatkan fungsi badan legislatif daerah, baik sebagai fungsi legislasi, fungsi pengawasan maupun fungsi anggaran atas penyelenggaraan pembentukan dinas.
7. Pelaksanaan asas dekonsentrasi diletakkan pada daerah propinsi dalam kedudukan sebagai wilayah administrasi untuk melaksanakan kewenangan pemerintahan tertentu yang dilimpahkan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah.
8. Pelaksanaan tugas pembantuan dimungkinkan tidak hanya dari pemerintah kepada daerah, tetapi juga dari pemerintah daerah kepada desa yang disesuaikan dengan pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaan dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan²⁶.

Berdasarkan prinsip-prinsip Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tersebut maka Pemerintah Daerah harus berupaya mencari terobosan-terobosan, memaksimalkan sumber daya aparatur yang ada, sumber daya masyarakat serta potensi-potensi yang lain yang bertujuan untuk meningkatkan pendapatan baik yang berupa pajak maupun retribusi daerah dengan prinsip efektifitas, efisiensi dan memaksimalkan produktifitas.

²⁶ Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, *Hasil Lokakarya Penyusunan Produk-Produk Hukum Dalam Rangka Pelaksanaan Reformasi Hukum* (Semarang : Setda Jateng, 1999), halaman 2 – 8.

Sedangkan sebagai konsekuensi dari pemberian otonomi yang luas tersebut adalah pelimpahan kekuasaan kepada daerah dalam menggunakan dana baik yang berasal dari pemerintah pusat maupun yang berasal dari daerah sendiri. Dalam Undang-Undang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah telah diatur tentang sumber-sumber penerimaan daerah yang dapat digunakan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Pendapatan Asli Daerah, Dana Perimbangan, Pinjaman Daerah dan Lain-lain penerimaan yang sah.

Undang-Undang Nomor 25 tahun 1999 telah memberi landasan untuk mengubah sistem pengelolaan keuangan daerah berdasarkan prinsip-prinsip sebagai berikut :

- a. Pemerintah daerah berwenang untuk mengatur pengelolaan keuangannya sendiri.
- b. Memperluas sistem pertanggungjawaban keuangan daerah kepada DPRD dan juga kepada masyarakat²⁷.

Sehubungan dengan itu APBD harus dituangkan dalam Peraturan Daerah yang merupakan hasil pembahasan antara Kepala Daerah dengan DPRD.

Sejalan dengan upaya pengelolaan keuangan daerah maka setiap penerimaan dan pengeluaran keuangan pemerintah daerah harus diadministrasikan secara tertib dalam APBD. Dokumen APBD disusun dalam bentuk yang jelas dapat dimengerti oleh masyarakat serta

²⁷ Ibid, hal. 8 – 10.

memberikan keterangan pokok yang diperlukan guna mempertimbangkan kebijaksanaan anggaran daerah. Daerah perlu diberikan kewenangan untuk menetapkan APBD sesuai dengan kebutuhan daerah berdasarkan kesepakatan antara Kepala Daerah dengan DPRD serta dimungkinkan adanya masukan dari masyarakat (LSM, perguruan tinggi, dan sebagainya). Kesemuanya itu tentu harus dilaksanakan dengan berpedoman pada rambu-rambu standar akuntansi keuangan publik yang baku dan universal.

Sebagai konsekuensi pemberian otonomi yang luas kepada daerah, maka Pemerintah daerah seyogyanya mempunyai kewenangan membuat kebijaksanaan keuangan yang meliputi :

- a. Membuat ketentuan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan daerah yang mengatur antara lain tentang :
 - Prosedur penyusunan dan perubahan APBD.
 - Penetapan dan pembuatan APBD.
 - Prosedur penunjukkan pemegang dan pengalokasian Kas Daerah.
 - Prosedur otorisasi pengeluaran dan penawaran kontrak.
 - Lain-lain yang terkait dengan pelaksanaan anggaran daerah.
- b. Membentuk dana cadangan guna membiayai kebutuhan tertentu yang memerlukan biaya besar sehingga tidak mungkin dibiayai dalam satu tahun anggaran.

Mengingat bahwa di Propinsi Jawa Tengah Pajak dan Retribusi Daerah menempati peran yang sangat strategis dalam pembiayaan

pembangunan daerah, maka sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, ditindak lanjuti dengan pembuatan Peraturan Daerah-Peraturan Daerah tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Tingkat I dan Tingkat II, pada tahun anggaran 1999/2000, untuk sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Propinsi Jawa Tengah menempati posisi kurang lebih 29,7 %. Oleh karena itu Pajak Daerah dan Retribusi Daerah harus mendapatkan prioritas di dalam pengelolaannya untuk menunjang pembangunan daerah, lebih-lebih dalam menghadapi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, pendapatan daerah di sektor ini merupakan andalan utama.

Dengan pelaksanaan otonomi daerah yang menitikberatkan pada partisipasi daerah dan kemampuan daerah secara optimal dalam pembangunan ekonomi maka pengupayaan sumber pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi harus dioptimalkan, sehingga dari sektor itulah akan dapat bermanfaat bagi daerah untuk pembiayaan pembangunan daerah yang termasuk di dalamnya adalah pembangunan ekonomi, yang di dalam agenda reformasi pembangunan ekonomi di Jawa Tengah meliputi pertanian, industri, ketenagakerjaan, distribusi dan pengadaan bahan pokok, pengelolaan BUMD, keuangan daerah, dunia usaha dan perbankan, daya beli masyarakat, serta tata ruang dan lingkungan hidup.

Dengan demikian semakin tinggi kontribusi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah akan semakin meningkatkan laju pertumbuhan ekonomi daerah.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISA

A. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah

Penelitian ini merupakan bentuk penelitian kualitatif yaitu penelitian sosiologis hukum yang non doktrinal. Artinya penelitian ini tidak sekedar melihat hukum sebagai *law in books* melainkan sebagai *law as is in action*, bahwa menyelidiki tingkah laku orang dalam tindakan hukumnya. Oleh karena penelitian ini menitikberatkan pada segi perilaku pelaku (pelaksana) hukum, maka persoalan yang dihadapi bukan hanya menyangkut materi hukum itu sendiri melainkan juga pada pelaksanaan hukum di lapangan.

Dalam pelaksanaan penelitian, peneliti menghadapi kendala/ hambatan, salah satu diantaranya adalah sikap aparatur pelaksana hukum, dalam hal ini aparatur Pemerintah Daerah yang kurang lengkap dalam memberikan informasi mengenai kenyataan pelaksanaan sesungguhnya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Oleh karena itu dalam rangka menjamin validitas data yang diambil, peneliti melakukan langkah pengecekan silang (*cross cek*) terhadap sumber data dan informasi dari berbagai sumber terkait

(Bappeda, Biro Hukum, Dipenda, Biro Keuangan, DPRD, Pendapat Pakar maupun Wajib Pajak dan Retribusi).

Penelitian ini menitikberatkan pada pengkajian pelaksanaan fungsi hukum dan penegakan hukum. Dalam perspektif ini hukum juga dipandang sebagai alat atau sarana atau *tool* yang berperan untuk menunjang pembangunan agar berjalan dengan tertib dan lancar. Mengenai fungsi hukum sebagai alat atau sarana atau *tool* dalam pembangunan dikenal dua konsep yaitu *law as a tool of social-control* dalam arti bahwa hukum hanya berperan sebagai sarana untuk mempertahankan stabilitas di dalam masyarakat.

Menurut Roscoe Pound (1870-1974) tokoh *mazhab sociological jurisprudence*, hukum lebih dari itu juga merupakan *a tool of social engineering*, yaitu merupakan alat atau sarana pembaharuan masyarakat. Hukum sebagai sarana pembaharuan berupa peraturan-peraturan hukum yang berfungsi sebagai sarana pengatur dalam mengalurkan kegiatan anggota-anggota masyarakat ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan¹.

Michael Hager dalam bukunya "*Development For The Developing Nation*", memperkenalkan suatu istilah teknis hukum yaitu : "*Development Law*" atau hukum pembangunan. Yang dimaksud

¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum* (Semarang : Agung Press, 1989), halaman 35.

dengan *Development Law* adalah suatu sistem hukum yang peka terhadap pembangunan yang meliputi keseluruhan hukum substantif, lembaga-lembaga hukum berikut keterampilan para sarjana hukumnya yang secara sadar dan aktif mendukung proses pembangunan. Dalam sistem hukum tersebut *Development Law* meliputi semua tindakan dan semua kegiatan yang memperkuat infra struktur hukum, yaitu : lembaga-lembaga hukum, organisasi-organisasi profesi hukum, lembaga-lembaga pendidikan hukum serta segala sesuatu yang berkenaan dengan penyelesaian sengketa dan persoalan-persoalan yang bersangkutan dengan pembangunan².

Untuk itulah tepat apa yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo bahwa hukum itu juga dilihat dari kemampuannya untuk menimbulkan akibat yang dikehendaknya atau yang lazim dikenal dengan masalah efektivitas hukum, sebab kesemuanya itu hendak dicapai antara lain sebagai usaha memberikan kepastian hukum³.

Kepastian hukum dalam pelaksanaannya memerlukan fungsi penegakan hukum. Hukum sebagai sarana pembangunan harus mampu menjalankan fungsinya sebagai penertib, penjaga keseimbangan dan sebagai katalisator. Hal ini berarti bahwa hukum dalam perspektif pembangunan harus mampu mengembangkan

² Ibid, hal. 34 - 35.

³ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung : Alumni, 1986), halaman 44.

funksinya sebagai *a tool of social-control* dan *a tool of social engineering*.

Penegakan hukum memerlukan sosialisasi hukum dalam masyarakat agar hukum mampu menjalankan fungsinya secara efektif. Oleh karena penegakan hukum di dalamnya menyangkut aspek manusia sebagai subjek dan objek hukum, maka perlu pembudayaan hukum dalam masyarakat. Untuk mencapai hal itu hukum harus terus menerus disosialisasikan baik pada aparat penegak hukum, pelaksana hukum maupun pada masyarakat. Sehingga jangan sampai hukum tidak memperhatikan aspek potensi sumber daya yang dimiliki daerah, karakteristik daerah maupun budaya daerah, disamping itu pelaksanaan hukum hendaknya mampu mengembangkan partisipasi dan kreativitas aparatur dan masyarakat dalam pembangunan di segala bidang.

Penegakan hukum sebagai penjaminan kepastian hukum juga hendaknya memperhatikan moralitas. Durkheim dalam bukunya "*Pembagian Kerja dalam Masyarakat*" memberikan peran khusus kepada hukum sebagai pernyataan moralitas sosial dan sebagai sarana untuk memelihara tertib sosial. Ia memberikan arti moral yang penting kepada hukum sebagai alat dan sumber moral berkat sumbangannya kepada *keadilan sosial*, tanpa hal ini tidak akan dapat ada moralitas kontraktual yang nyata yang didasarkan atas

persetujuan bebas dan asas timbal balik dan berkat sumbangannya kepada *pembuatan keputusan sosial yang adil dan rasional*, tanpa hal ini hak-hak individu tidak dapat dilindungi dan masyarakat tidak dapat melakukan perombakan sosial secara rasional⁴.

A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto berpendapat bahwa dalam hukum kita menjumpai moralitas dalam berbagai jenis yaitu :

Pertama, sebagai larangan atas kelakuan yang "immoral". Kadang-kadang kelakuan seperti itu terdiri atas perbuatan-perbuatan yang mengakibatkan kerugian pada orang-orang atau pada masyarakat, pencurian atau pembakaran. Kadang-kadang, kelakuan "immoral" yang dilarang itu terdiri atas kegiatan yang tidak menimbulkan kerugian seperti itu, atau sifatnya merugikan sedikit-tidaknyanya begitu jelas, seperti misalnya dalam hal pelarangan pelacuran dan pelanggaran-pelanggaran lainnya di dalam moralitas seksual dan kesusilaan umum.

Kedua, hukum menentukan kode moral baik kelakuan wajar dalam berbagai hubungan sosial dan fungsi sosial. Misalnya, hukum kontrak khususnya seperti yang telah digarap dan diperhalus di dalam jurisprudensi, mengharuskan cara-cara berkelakuan tertentu kepada pihak-pihak yang terikat dalam hubungan-hubungan kontrak.

Ketiga, terdapat suatu moralitas hukum yang spesifik yang bukan hanya pencerminan pendapat-pendapat moral yang terdapat dalam masyarakat pada umumnya, melainkan yang telah dikembangkan dalam praktik di bidang hukum dan yang terikat dalam lembaga-lembaga dan ajaran-ajaran hukum⁵.

Dengan demikian hukum sebagai keseluruhan dapat dilihat sebagai penggabungan moralitas sosial terhadap mana individu-

⁴ Emile Durkheim dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial* (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1998), halaman 35 – 36.

⁵ Ibid, hal. 31.

individu, kelompok-kelompok dan organisasi-organisasi harus mengorientasikan kelakuannya.

Masalah yang dijumpai dalam penegakan hukum pada masyarakat yang plural, hukum tidak dapat dipisahkan dari kebudayaan masyarakat tersebut khususnya dengan nilai-nilai sosial dan anggapan-anggapan tentang keadilan. Hal ini disebabkan, oleh karena hukum pencerminan daripada nilai-nilai yang pada suatu saat berlaku dalam masyarakat. Sekaligus hal ini juga menimbulkan permasalahan yang menyangkut hukum adat dan hukum modern⁶.

Dalam kaitannya dengan penegakan hukum, aspek moralitas, nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat dan budaya hukum memiliki peranan yang sangat penting. Demikian juga kaitannya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah tidak dapat dilepaskan dari aspek-aspek tersebut. Dalam hal penegakan hukum, Undang-undang tersebut berusaha menjalankan fungsi budgeter dan fungsi regulasi sebagaimana yang dituntut dalam pembangunan hukum perpajakan. Disamping itu undang-undang tersebut merupakan bentuk pembaharuan perpajakan yang diharapkan mampu

⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia* (Jakarta : UI Press, 1983), halaman 20.

meningkatkan pendapatan daerah baik di sektor pajak maupun di sektor retribusi.

Dalam sisi moralitas Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 belum menjamin pelaksanaan prinsip-prinsip moralitas hukum. Hal ini disebabkan undang-undang tersebut kurang memberikan peran yang besar terhadap daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan. Disamping itu berkaitan dengan prinsip moralitas undang-undang ini harus lebih banyak memberikan peluang bagi berkembangnya kreativitas aparatur maupun masyarakat dalam meningkatkan pendapatan sesuai dengan jiwa dan semangat Otonomi Daerah.

Sedangkan berkaitan dengan aspek budaya hukum, undang-undang ini mengalami hambatan dalam proses sosialisasi karena tidak responsif terhadap kondisi riil masyarakat, baik menyangkut potensi sumber daya alam, sumber daya manusia dan lingkungan sosial ekonomi masyarakat. Kecanggungan melakukan sosialisasi ini mengakibatkan tidak berkembangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan ekonomi, utamanya dalam mengembangkan intensifikasi dan ekstensifikasi pendapatan daerah.

Penelitian ini didasari pemahaman bahwa masalah peningkatan sumber-sumber Pendapatan Asli Daerah tidak terlepas kaitannya dengan permasalahan yang menyangkut penyelenggaraan

Pemerintahan di Daerah. Sehubungan dengan hal itu, maka penyelenggaraan dan pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah sebagai salah satu sumber pendapatan daerah harus memperhatikan kebutuhan, perkembangan dan dinamika yang terjadi dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah.

Salah satu tujuan reformasi perpajakan daerah adalah penyederhanaan jenis pajak dan retribusi daerah. Itulah sebabnya Undang-undang PDRD ini menetapkan jenis-jenis pajak dan jenis-jenis retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah. Walaupun penyederhanaan dimaksud logikanya dapat menurunkan penerimaan daerah, namun penyederhanaan ini bahkan diharapkan dapat meningkatkan penerimaan daerah. Sebab jenis pajak dan retribusi yang dipungut oleh Daerah berdasarkan undang-undang ini lebih diarahkan pada jenis-jenis pajak dan retribusi yang potensinya cukup besar. Dengan penyederhanaan ini, Daerah diharapkan lebih menitikberatkan perhatiannya pada jenis-jenis pajak dan retribusi daerah yang potensinya besar tersebut.

Dewasa ini jumlah penerimaan Daerah Tingkat I yang berasal dari pajak dan retribusi cukup memadai, sedangkan penerimaan Daerah Tingkat II dari pajak dan retribusi daerah masih relatif kecil. Keadaan ini kurang mendukung perkembangan otonomi daerah yang nyata dan bertanggung jawab dengan titik berat pada Daerah

Tingkat II. Oleh karena itu, perlu usaha peningkatan penerimaan daerah yang berasal dari sumber pajak dan retribusi daerah yang potensial dan yang mencerminkan kegiatan ekonomi daerah. Atas dasar pemikiran tersebut jenis pajak Daerah Tingkat I terdiri dari tiga jenis yaitu : Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (pajak ini dibagi hasilkan dengan Daerah Tingkat II). Sedangkan jenis pajak Daerah Tingkat II terdiri dari enam jenis pajak yaitu : Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Undang-undang ini juga dimaksudkan untuk menata kembali beberapa jenis retribusi yang pada hakekatnya bersifat pajak serta untuk lebih memberi perhatian pada pelestarian lingkungan, maka dalam undang-undang ini Retribusi Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Retribusi Pengambilan dan Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan dinyatakan masing-masing menjadi Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan. Kedua jenis pajak tersebut merupakan pajak Daerah Tingkat II, dengan pertimbangan untuk lebih memperkuat penerimaan Daerah Tingkat II dan mendukung perkembangan otonomi daerah.

Undang-undang ini memberikan rambu-rambu bagi Daerah untuk mengenakan jenis-jenis pajak dan retribusi daerah, antara lain jumlah jenis pajak secara limitatif telah ditetapkan dalam undang-undang ini, yaitu masing-masing tiga jenis pajak untuk Daerah Tingkat I dan enam jenis pajak untuk Daerah Tingkat II. Namun selain yang telah ditetapkan di dalam undang-undang ini, Daerah masih dimungkinkan untuk mengusulkan jenis pajak baru selain sembilan jenis pajak sebagaimana disebutkan di atas yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Tetapi jenis pajak baru yang akan diusulkan harus memenuhi kriteria sebagai berikut :

- a. Bersifat sebagai pajak dan bukan retribusi;
- b. Objek dan dasar pengenaan pajak tidak bertentangan dengan kepentingan umum;
- c. Potensinya memadai;
- d. Tidak memberikan dampak ekonomi yang negatif;
- e. Memperhatikan aspek keadilan dan kemampuan masyarakat;
- f. Menjaga kelestarian lingkungan⁷.

Pengenaan pajak dan retribusi daerah, berlaku efektif setelah ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sebelum diberlakukan, Peraturan Daerah tersebut harus terlebih dahulu disahkan oleh

⁷ Machfud Sidik, *Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi di Bidang Keuangan Daerah*, Makalah disampaikan dalam Seminar Perpajakan dalam rangka Dies Natalis Undip XL tanggal 18 Oktober 1997, halaman 8.

Menteri Dalam Negeri, yang untuk itu diperlukan pertimbangan dari Menteri Keuangan. Pertimbangan ini penting mengingat bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bagian dari sistem perpajakan nasional maupun sistem fiskal yang memerlukan pembinaan secara terpadu.

Sebagaimana dimaklumi prinsip-prinsip dasar yang dianut dalam undang-undang pajak negara yang berlaku saat ini adalah :

- a. Pemungutan pajak merupakan perwujudan peran serta masyarakat dalam rangka pembiayaan rutin pemerintah dan pembangunan secara gotong royong;
- b. Wajib pajak diberikan kepercayaan dan tanggung jawab yang lebih besar untuk menghitung, menyetor dan melaporkan kewajiban pajaknya. Aparat perpajakan dalam hal ini melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaannya.
- c. Secara keseluruhan lebih mencerminkan keadilan dan kepastian hukum melalui perluasan basis pengenaan pajak dan penyederhanaan sistem pemungutannya;
- d. Penyederhanaan sistem dan prosedur perpajakan sehingga memudahkan bagi Wajib Pajak untuk memenuhi kewajibannya dan demikian pula bagi aparat pajak untuk mengawasi pemenuhan Wajib Pajak tersebut;

- e. Objek dan Subjek Pajak dibuat seluas mungkin dengan tetap memperhatikan asas keadilan dalam pemungutan pajak.
- f. Meskipun penerimaan perlu terus ditingkatkan, namun sejalan dengan perkembangan kegiatan ekonomi nasional, sistem perpajakan harus tetap menarik bagi iklim investasi;
- g. Selain itu pengenaan pajak secara berganda sedapat mungkin dihindarkan⁸.

Prinsip-prinsip dasar tersebut menjadi acuan dalam merumuskan UU-PDRD ini agar sistem administrasi perpajakan daerah dan retribusi daerah sejalan dengan sistem administrasi perpajakan nasional, mengingat bahwa pajak daerah dan retribusi daerah merupakan bagian dari perpajakan nasional maupun sistem fiskal yang memerlukan pembinaan secara terpadu, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya.

UU-PDRD dimaksudkan sebagai Undang-undang yang mengatur hal-hal pokok atau ketentuan umum dalam perpajakan dan retribusi daerah. Oleh karena itu, undang-undang ini memerlukan peraturan pelaksanaan agar dapat diimplementasikan di daerah yang beragam sifat dan kondisinya. Peraturan pelaksanaan tersebut adalah Peraturan Pemerintah, Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Peraturan Daerah Tingkat I serta Peraturan Daerah Tingkat II.

⁸ Ibid. hal 9.

UU-PDRD mengatur tentang pajak-pajak daerah dan retribusi daerah yang terdiri dari sebelas bab dan 46 pasal. Bab I undang-undang ini mengatur tentang ketentuan umum yang memuat definisi dan istilah perpajakan dan retribusi daerah yang digunakan oleh undang-undang ini. Dalam penyesuaian ketentuan umum ini, banyak prosedur dan istilah perpajakan nasional yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 9 tahun 1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan dipakai dengan modifikasi yang disesuaikan dengan kondisi daerah.

Bab II mengatur tentang jenis pajak untuk Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II sebagai berikut :

a. Jenis dan tarif tertinggi pajak Daerah Tingkat I

- | | |
|---|------|
| 1) Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) | 5 % |
| 2) Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) | 10 % |
| 3) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) | 5 % |

b. Jenis dan tarif tertinggi pajak Daerah Tingkat II

- | | |
|-----------------------------|------|
| 1) Pajak Hotel dan Restoran | 5 % |
| 2) Pajak Hiburan | 35 % |
| 3) Pajak Reklame | 25 % |
| 4) Pajak Penerangan Jalan | 10 % |

5) Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian

Golongan C 20 %

6) Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan

Air Permukaan 20 %

Berbeda dengan jenis Pajak Daerah Tingkat II yang hasil penerimaannya seluruhnya merupakan bagian Daerah Tingkat II yang bersangkutan, hasil penerimaan jenis pajak Daerah Tingkat I masih dibagikan kepada Daerah Tingkat II.

Hal lain yang penting dalam Bab ini adalah tentang besarnya tarif tiap jenis pajak, pengaturan prosedur formal, tentang tata cara pemungutan pajak daerah seperti tata cara pengenaan, penagihan dengan sanksi administrasi, serta keberatan dan banding.

Bab III undang-undang ini mengatur tentang retribusi daerah. Prinsip pengenaan retribusi didasarkan pada pelayanan yang disediakan oleh pemerintah daerah. Prinsip *no service no charge* merupakan prinsip yang membedakan retribusi dengan pajak. Dalam Bab ini diatur tentang objek retribusi yaitu pelayanan yang diberikan oleh daerah kepada masyarakat yang terdiri dari jasa umum, jasa usaha, dan perijinan tertentu.

Bab IV mengatur tentang pengembalian kelebihan pembayaran, yakni pengembalian atas kelebihan pembayaran pajak daerah dan retribusi daerah. Bab V mengatur tentang kadaluarsa penagihan yang

ditetapkan bahwa kadaluarsa penagihan pajak daerah adalah setelah lampau waktu 5 tahun sejak terutangnya pajak, sedangkan kadaluarsa retribusi setelah lampau 3 tahun sejak terutangnya retribusi.

Pada Bab VI diatur tentang Pembukuan dan Pemeriksaan, sedangkan Bab VII mengatur tentang Ketentuan Khusus yaitu kewajiban-kewajiban pejabat dan tenaga ahli. Pengaturan tentang ketentuan pidana diatur pada Bab VIII undang-undang ini. Sebagai konsekuensi dari penerapan sistem *self assessment*, yang memberikan kepada kepercayaan wajib pajak daerah untuk menghitung, memperhitungkan serta membayar sendiri hutang pajaknya, maka undang-undang inipun memberikan sanksi pidana terhadap wajib pajak daerah yang tidak memenuhi kewajiban perpajakannya yang norma hukumnya telah ditetapkan oleh undang-undang ini.

Bab IX mengatur tentang penyidikan sebagai konsekuensi diaturnya ketentuan pidana dalam perpajakan dan retribusi daerah. Bab X mengatur tentang ketentuan peralihan, yakni masa peralihan dari pemberlakuan undang-undang ini dengan peraturan perundang-undangan lama dan masa transisi yang memerlukan penetapan peraturan daerah. Bab XI mengatur tentang ketentuan penutup yang menegaskan bahwa dengan diundangkannya undang-undang ini seluruh peraturan perundang-undangan yang merupakan dasar

pemungutan pajak daerah dan retribusi daerah dinyatakan tidak berlaku.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah membawa implikasi terhadap pelaksanaan pemungutan pajak beserta aspek-aspek di dalamnya. Penyederhanaan sistem perpajakan dan retribusi daerah akan berakibat pada beberapa jenis pajak daerah dan retribusi daerah yang tidak dapat dipungut lagi, khususnya pajak daerah dan retribusi daerah yang hasilnya tidak seimbang dengan biaya pemungutannya (\pm 35 jenis pajak dan $>$ 150 jenis retribusi, meliputi $>$ 3.000 objek retribusi). Tidak dipungutnya beberapa jenis pajak dan retribusi daerah tersebut, menimbulkan kekhawatiran Pemerintah Daerah akan adanya penurunan penerimaan Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian temuan maupun tahapan-tahapan di atas sesuai dengan metode penelitian kualitatif yang analisis data tersebut meliputi tahapan-tahapan :

- a. Orientasi atau eksplorasi yang bersifat menyeluruh
- b. Melakukan eksplorasi secara terfokus
- c. Mengecek atau mengkonfirmasi temuan penelitian⁹

⁹ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi* (Malang : YA3, 1990), halaman 2.

Tiga tahapan ini penulis mencoba untuk mengimplementasikan dalam kajian secara mendalam terhadap aspek-aspek yang bersifat makro perpajakan maupun retribusi daerah, hal-hal yang bersifat teknis pelaksanaan pemungutan pajak maupun retribusi, disamping melakukan pengkajian terhadap masalah-masalah yang timbul dalam pelaksanaan, dan pada akhirnya melakukan cek dan ricek antara temuan-temuan di lapangan dengan norma maupun peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan pungutan baik itu pajak maupun retribusi daerah. Dari semua langkah yang dilakukan diharapkan akan terjadi keserasian antara undang-undang, pelaksanaan dan kenyataan yang benar-benar terjadi di lapangan.

Berlakunya Undang-Undang No. 18 tahun 1997 di Jawa Tengah berimplikasi terhadap menurunnya Pendapatan Asli Daerah utamanya pada masa transisi tahun anggaran 1998/1999. Berdasarkan penelitian yang dilakukan hal ini disebabkan oleh faktor-faktor sebagai berikut :

A. Ditinjau dari substansi/materi hukum

1. Pengaturan penentuan pajak daerah dan retribusi daerah terlalu limitatif sehingga mematikan inisiatif, prakarsa dan kreativitas daerah dalam menyelenggarakan pungutan. Dengan ditetapkannya jumlah jenis pajak dan retribusi daerah secara limitatif tersebut Daerah akan sulit mengembangkan atau

menggali jenis-jenis pajak maupun retribusi daerah baru meskipun diberikan kesempatan untuk melakukan pengembangan terhadap jenis pajak dan retribusi daerah. Pajak dan retribusi daerah yang telah ditetapkan secara limitatif dalam undang-undang tersebut tidak memberikan toleransi bagi daerah untuk menggali sumber-sumber baru. Di samping itu, pajak dan retribusi daerah yang ditetapkan undang-undang ini diusulkan Pemerintah dan harus dituangkan dalam Peraturan Pemerintah sehingga memerlukan waktu yang lama. Dua dimensi tersebut merupakan kenyataan yang dihadapi daerah dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah. Sehingga bagi daerah yang tidak memiliki potensi atau sumber daya alam yang memungkinkan untuk adanya sumber penarikan pajak daerah dan retribusi daerah akan berdampak negatif bagi peningkatan pendapatan daerah, lebih-lebih bagi daerah yang hanya menerima pembagian pajak dari Pusat maupun pajak dari Tingkat I. Sebagai contoh adalah retribusi galian Golongan C, Air Bawah Tanah (ABT) dan Air Permukaan Tanah (APT) yang dulunya menjadi wewenang Daerah Tingkat I dengan berlakunya Undang-Undang ini sejak tanggal 23 Mei 1998 sepenuhnya menjadi wewenang Daerah Tingkat II. Sedangkan tidak semua Daerah Tingkat II sudah mempersiapkan

perangkat hukumnya untuk menerima kewenangan tersebut sebagai sumber pendapatan. Pada akhirnya pungutan ini mengalami kevakuman (tidak dipungut oleh Dati II). Kenyataan tersebut apabila kita kaji secara mendalam kurang sesuai dengan substansi pembaharuan hukum, yaitu:

Pertama, undang-undang harus dapat disajikan dalam bahasa yang dapat dipahami oleh masyarakat, artinya undang-undang tersebut tidak bersifat simbolik tetapi operasional.

Kedua, penyusunan undang-undang hendaknya sesuai dengan aspirasi masyarakat¹⁰.

2. Hubungannya dengan peranan hukum dalam pembangunan negara atas nama masyarakat perlu campur tangan untuk melindungi golongan masyarakat yang lemah¹¹. Namun demikian campur tangan tersebut tidak berarti Pemerintah Pusat harus menguasai dan mengatur semua kewenangan dalam hukum dan ekonomi, tetapi hendaknya daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengembangkan potensi yang dimiliki. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 kebanyakan pengaturannya bersifat sentralistik yang hampir

¹⁰ Erman Rajagukguk, *Agenda Pembaharuan Hukum Ekonomi di Indonesia dalam Kritik Sosial Dalam Wacana Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1997), halaman 296.

¹¹ Ibid, halaman 297.

keseluruhan aturannya diberikan oleh Pemerintah Pusat, sehingga hal tersebut tidak mencerminkan perkembangan kreativitas daerah dalam pemungutan pajak dan retribusi daerah. Sentralisasi tersebut sangat nyata dari penetapan, jenis, struktur maupun besarnya tarif. Dalam pengesahan Peraturan Daerah Tingkat I maupun Tingkat II dirasakan sangat birokratis, sebab harus ada ijin Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan yang sentralistis tersebut mengakibatkan lambatnya penetapan Perda-perda yang merupakan pelaksanaan operasional pajak dan retribusi daerah. Lebih jauh, sentralisasi tersebut berdampak terciptanya sistem perpajakan yang kurang memberikan kepercayaan kepada daerah, kurang memberikan keleluasaan serta menciptakan pola hubungan pusat dan daerah yang tidak sehat. Dampaknya antara lain ialah bahwa daerah menjadi kehilangan kemampuan antisipasi terhadap berbagai persoalan pembangunan yang menuntut pengembangan potensi dan sumber-sumber pendapatan di daerah yang secara berangsur-angsur harus disesuaikan dengan potensi dan kemampuan daerah. Sifat yang sentralistis tersebut dapat berakibat daerah kehilangan peluang baik peluang sumber-sumber pendapatan maupun peluang momentum karena keterlambatan mengambil

keputusan, mengingat bahwa Menteri Dalam Negeri maupun Menteri Keuangan harus mengesahkan Peraturan Daerah Tingkat I maupun Peraturan Daerah Tingkat II se-Indonesia. Kenyataan tersebut akan berakibat pada ketidakefektifan fungsi birokrasi dalam menunjang pembangunan ekonomi, khususnya di bidang peningkatan pendapatan daerah.

3. Dasar pengenaan/pungutan yang tidak jelas. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur dan besarnya tarif. Pemasangan tarif dalam Peraturan Daerah menyulitkan Daerah dalam menyesuaikan tarif setiap tahunnya. Pemasangan tarif yang menyulitkan dalam perkembangannya itu berimplikasi terhadap ketidakpastian dan ketidakmantapan dalam pelaksanaannya. Daerah dalam menetapkan besarnya tarif menjadi canggung serta sulit memprediksi secara tepat perkembangan tarif setiap tahunnya. Sebagaimana diketahui bahwa penetapan tarif pajak ditetapkan oleh Pusat seperti Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, yang besarnya tarif untuk seluruh Indonesia sama. Sehingga hal ini bagi daerah yang tingkat pendapatannya tinggi mungkin tidak merupakan masalah,

namun bagi daerah yang tingkat pendapatan ekonominya rendah akan banyak menimbulkan masalah.

B. Berkaitan dengan teknis hukum

1. Ketidakyakinan Pemerintah Daerah untuk meningkatkan penerimaan Daerah dengan diberlakukannya Undang-Undang ini. Sejak awal diberlakukan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, Pemerintah Daerah sudah memprediksi bahwa Undang-Undang ini akan menurunkan pendapatan. Di satu sisi terdapat pemangkasan jenis-jenis pungutan pajak dan retribusi, sedangkan di sisi lain terdapat jenis pungutan baru yang potensinya belum dapat diukur secara nyata penerimaannya oleh pemerintah daerah. Dalam aspek lain, dengan diberlakukannya Undang-Undang ini Daerah Tingkat II dituntut lebih proaktif dan kreatif dalam mengembangkan potensi daerahnya, sebab sebelum diberlakukannya Undang-Undang ini Daerah Tingkat II hanya menerima hasil perolehan pajak dan retribusi daerah. Ketidakyakinan Pemerintah Daerah itu juga didorong oleh kenyataan bahwa undang-undang ini kurang memperhatikan perbedaan kondisi daerah dalam penetapannya. Kondisi tersebut diperkuat oleh kenyataan bahwa masyarakat belum siap untuk menjadi subjek dalam sistem perpajakan nasional, hal ini tidak hanya disebabkan oleh

masih rendahnya kesadaran masyarakat untuk membayar pajak, tetapi juga oleh tingkat pengetahuan masyarakat akan pajak yang masih relatif sangat rendah¹².

2. Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 belum diikuti oleh perubahan sistem dan prosedur pemungutan pajak dan retribusi daerah beserta struktur organisasinya. Sebagaimana telah diketahui bahwa maksud diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 adalah menyelenggarakan pembaharuan perpajakan dengan melakukan penyederhanaan sistem perpajakan. Pemangkasan berbagai jenis pajak dan retribusi daerah merupakan agenda atau tuntutan dari *International Monetary Fund* (IMF) yang dimaksudkan untuk mengurangi ekonomi biaya tinggi. Krisis ekonomi yang terjadi di Indonesia disinyalir salah satunya disebabkan oleh terlalu banyaknya pungutan-pungutan yang dilakukan di daerah. Dengan demikian, sejak awal sebenarnya Daerah sudah memperhitungkan bahwa diberlakukannya Undang-Undang ini akan berimplikasi terhadap menurunnya pendapatan dari sektor ini. Namun apa yang diisyaratkan oleh IMF bahwa untuk menyehatkan kondisi perekonomian dengan melakukan pemangkasan pungutan, pajak dan retribusi daerah

¹² Miyasto, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Universitas Diponegoro (Semarang : 1997), halaman 9.

tersebut belum sepenuhnya didukung oleh perubahan dan pembaharuan sistem, prosedur serta mekanisme dalam perpajakan.

3. Kekurangsiapan Sumber Daya Manusia yaitu kesiapan aparatur pelaksana di daerah baik dalam penyiapan peraturan pelaksanaannya ataupun segi teknis pelaksanaan pemungutannya. Dengan demikian belum tercermin terwujudnya budaya birokrasi yang berorientasi kepada pembangunan dan pelayanan. Birokrasi yang berorientasi pada pembangunan yaitu birokrasi yang menjalankan fungsi dan peranan untuk mendorong perubahan dan pertumbuhan dalam berbagai sektor kehidupan masyarakat. Pada hakekatnya birokrasi diharapkan mampu berperanan dalam aspek pengaturan dan pelayanan secara bersamaan. Birokrasi yang berorientasi pada pelayanan yaitu birokrasi yang menjalankan peranan pelayanan secara langsung kepada masyarakat yang bertujuan menjamin kepuasan kepada semua pihak yang dilayani¹³. Sumber daya manusia yang dimiliki oleh aparat perpajakan sendiri pada saat ini sebenarnya belum siap untuk mewujudkan sistem birokrasi seperti di atas, oleh karena

¹³ Syukur Abdullah, *Budaya Birokrasi di Indonesia dalam Profil Budaya Politik Indonesia* (Jakarta: PT Pustaka Utama Grafiti, 1991), halaman 246.

keterbatasan kemampuan melaksanakan sistem *self assissment*, serta sarana prasarana dan basis data yang diperlukan untuk menggali seluruh informasi dari wajib pajak masih belum memadai¹⁴. Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 harus diikuti oleh Perda-Perda pungutan baru. Pungutan yang berada di luar undang-undang ini secara yuridis batal demi hukum, sehingga dalam pelaksanaannya harus ditetapkan Perda-Perda baru sebagai perangkat pelaksanaannya. Namun pembuatan Perda-Perda baru tersebut mengalami masalah seperti misalnya penyusunan Perda-Perda baru tersebut memerlukan waktu yang relatif lama, memerlukan prioritas dan konsentrasi serta kemampuan sumber daya manusia (Pemerintah dan Legislatif) yang berkualitas. Selain itu, kenyataan yang ada ialah bahwa saat itu situasi dan kondisi sosial politik di berbagai daerah mengalami berbagai gejolak dan euphoria politik yang berdampak bagi kurang mantapnya stabilitas politik dan keamanan. Namun demikian dalam kondisi apapun peraturan-peraturan yang berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 harus tetap dibuat dan dilaksanakan sehingga birokrasi khususnya yang menyangkut penarikan pajak dan

¹⁴ Ibid, halaman 9.

retribusi tetap berjalan di atas aturan atau hukum. Tanpa aturan atau hukum, birokrasi itu tidak mampu menunjukkan kinerja yang efektif dan bersih. Dengan hukum dan peraturan, birokrasi melakukan impersonalitas terhadap berbagai kepentingan orang-orang yang diatur dan dilayani¹⁵.

4. Bila Daerah tidak selektif dan hanya sekedar untuk mentaati pelaksanaan terhadap Undang-Undang 18 Tahun 1997, maka hasilnya kurang memadai jika dibandingkan dengan biaya operasional pemungutannya. Biaya untuk upah pungut akan tidak sesuai dengan hasil pungutannya jika penerapan undang-undang ini terlalu kaku dan tidak memperhatikan kondisi nyata daerah itu. Ada daerah-daerah yang tidak memiliki potensi pajak dan retribusi daerah seperti yang diisyaratkan undang-undang ini, namun tetap ditetapkan jenis pajak dan retribusinya.
5. Terjadi usaha pelanggaran terhadap peraturan yang ada, kalau hanya semata-mata untuk mencari pendapatan daerah yang optimal terutama terkait dengan persiapan otonomi daerah. Apabila Pemerintah Daerah sekedar berorientasi pada upaya mengoptimalkan pendapatan daerah sebagai konsekuensi persiapan pelaksanaan otonomi daerah, maka Daerah akan

¹⁵ Miftah Thoha, *Praktik Birokrasi Publik yang menjadi Kendala terwujudnya Good Governance*, dalam *Menyoal Birokrasi Publik* (Jakarta: Balai Pustaka, 1999), halaman 60.

mengalami benturan terhadap aturan-aturan hukum dalam undang-undang ini. Modifikasi dan toleransi pengenaan pajak dengan demikian ditempuh guna mengejar meningkatnya pendapatan daerah. Usaha-usaha dan tindakan tersebut berarti melakukan justifikasi/pembenaran terhadap pelanggaran aturan yang ada. Keberpihakan terhadap pencapaian peningkatan pendapatan daerah dan keberpihakan terhadap penegakan aturan merupakan dilema dalam pelaksanaan undang-undang ini.

6. Sosialisasi yang kurang memadai bagi aparatur Pemerintah maupun masyarakat. Disadari bahwa kecanggungan yuridis, prediksi menurunnya pendapatan serta ketidaksiapan aparatur Pemerintah merupakan faktor yang kait mengkait dengan masalah sosialisasi undang-undang ini. Sosialisasi yang kurang intensif menyebabkan kurang mantapnya pelaksanaan undang-undang yang implikasinya ialah tidak tersebarnya informasi tentang pajak ini kepada aparatur Pemerintah maupun masyarakat. Sikap dan pandangan masyarakat terhadap penegakan hukum memakan waktu yang panjang dan adanya perlakuan yang berbeda-beda dari aparat penegak hukum akan melahirkan sikap negatif. Sikap negatif ini cenderung antipati karena mereka tidak bisa berbuat lain dan merasa tidak

berdaya berhadapan dengan pihak-pihak yang jauh lebih kuat¹⁶. Lebih jauh ditegaskan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa langkah yang perlu diambil dalam *social engineering* yang bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu:

- a. Mengetahui problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapan tersebut.
 - b. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat.
 - c. Membuat hipotesa dan memilih mana yang layak untuk bisa dilaksanakan.
 - d. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya¹⁷.
7. Daerah kurang responsif dan proaktif untuk menindaklanjuti undang-undang ini sebab adanya kecanggungan yuridis. Pada kenyataan ini dihadapi sikap mental aparat hukum daerah yang kurang proaktif dalam menggali sumber-sumber pendapatan baru. Memang sangat dirasakan bahwa arah otonomi daerah ialah pemberian wewenang yang cukup besar kepada daerah dalam menggali dan mengelola sumber-sumber

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Beberapa Aspek Sosio-Yuridis Masyarakat* (Bandung: Alumni, 1983), halaman 147.

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Op Cit*, hal. 208.

pendapatan di daerah. Arah tersebut memberikan peran yang besar kepada Daerah untuk secara aktif menentukan dan menggali potensi dan sumber pendapatan. Selama ini Daerah lebih banyak menerima pendapatan dibandingkan usaha menggantinya. Dengan berlakunya undang-undang ini Daerah dituntut untuk menggali dan mengembangkan sumber-sumber pendapatan baru sebagai sumber-sumber pembiayaan pembangunan di daerahnya. Namun arah ini seringkali tidak didukung oleh kesiapan aparatur Pemerintah yang memiliki kewenangan untuk itu. Mentalitas aparatur Pemerintah sebagai pelaksana undang-undang ini di daerah menjadi penghambat optimalisasi pelaksanaannya. Mentalitas tersebut antara lain mentalitas yang meremehkan mutu, suka menerabas, tidak disiplin, dan tidak bertanggung jawab¹⁸. Implikasi dari mentalitas yang kurang responsif dan kurang proaktif ini menyebabkan banyak akibat. Dari sisi pelaksanaannya, undang-undang ini kurang mampu difungsikan secara optimal, sedangkan dari segi yuridis kurang mampu mendukung penegakan hukum. Akibat yang cukup serius ialah dengan berlakunya undang-undang ini praktis pendapatan daerah

¹⁸ Koentjaraningrat, *Kebudayaan dan Mentalitas dalam Pembangunan* (Jakarta: Gramedia, 1992), halaman 43-55.

seperti yang terjadi di Kabupaten Kendal, Kabupaten Boyolali dan Kabupaten Magelang menurun cukup besar utamanya pada sub sektor retribusi daerah.

8. Hal yang sangat dirasakan ialah bahwa ternyata undang-undang yang dimaksudkan untuk meningkatkan pendapatan daerah ternyata justru menyebabkan turunnya pendapatan daerah di Jawa Tengah. Berdasarkan penelitian ditemukan adanya penurunan dari sektor pajak daerah dan retribusi daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, pada tahun anggaran 1998/1999 Pendapatan Asli Daerah mengalami penurunan sebesar Rp 152.443.311.000,- atau 39,40 % dari jumlah total pendapatan yang direncanakan sebesar Rp 386.950.617.000,-. Dengan rincian pajak daerah turun 43,95 % dan retribusi turun 9,82 %. Di beberapa Daerah Tingkat II di Jawa Tengah pendapatan dari sektor ini pun mengalami penurunan cukup besar. Implikasi yang nyata dari menurunnya pendapatan daerah ialah berkurangnya pendapatan untuk membiayai anggaran pembangunan di berbagai sektor, yang selanjutnya berdampak bagi menurunnya kualitas kesejahteraan masyarakat.

**B. Dampak Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997
tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Jawa Tengah**

1. Implikasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 di Jawa Tengah.

Dalam kurun waktu 40 (empat puluh) tahun terakhir sumber-sumber keuangan Pemerintah Daerah salah satunya dipungut dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berdasarkan Undang-Undang 11 Drt/1957 dan Undang-Undang 12 Drt/1957. Selama kurun waktu tersebut masalah-masalah yang timbul berkenaan dengan pungutan di daerah antara lain :

1. Dasar pungutan/pengenaan yang tidak jelas.
2. Mekanisme pungutan yang kurang transparan.
3. Hasilnya kurang memadai jika dibandingkan dengan biaya operasional pemungutannya.
4. Kurang kuatnya prinsip dasar retribusi terutama dalam hal pengenaan, penetapan, struktur dan besarnya tarif.
5. Adanya jenis retribusi perizinan yang tidak efektif dalam usaha untuk melindungi kepentingan umum dan kelestarian lingkungan.
6. Adanya duplikasi pungutan :
 - a) Duplikasi istilah.
 - b) Duplikasi tingkat pemerintah dalam menarik pungutan.

c) Duplikasi pungutan terhadap satu obyek.

7. Pungutan yang bersifat sukarela.

8. Terjadinya pelanggaran terhadap peraturan yang ada.

Berkenaan dengan permasalahan diatas Pemerintah dalam tahun-tahun terakhir ini telah melancarkan perubahan besar dalam sistem perpajakan nasional, salah satunya yaitu dengan telah diundangkannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 secara tidak langsung telah terjadi pembatasan jumlah pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah. Menurut ketentuan Pasal 2 Undang-Undang tersebut, di Daerah Tingkat I hanya terdapat 3 jenis pajak daerah, yaitu : Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor dan Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor.

Untuk Daerah Tingkat II hanya terdapat 6 jenis pajak daerah, yaitu : Pajak Hotel dan Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Pengambilan dan Pengolahan Bahan Galian Golongan C dan Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan.

Sedangkan untuk retribusi daerah baru bisa dilakukan pemungutannya apabila ada pelayanan atau jasa nyata yang

diterima oleh Wajib Retribusi dari Pemerintah Daerah. Retribusi sebagaimana diatur dalam Pasal 18 Undang-Undang ini dibagi atas tiga golongan retribusi, yaitu : Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Usaha dan Retribusi Perijinan Tertentu.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 yang efektif mulai dilaksanakan pada tanggal 23 Mei 1998, ada beberapa hal yang secara langsung dirasakan dampaknya oleh Daerah.

Dampak positif :

1. Penyederhanaan berbagai pungutan daerah.
2. Penyederhanaan sistem dan administrasi perpajakan dan retribusi daerah.
3. Mengurangi ekonomi biaya tinggi.
4. Memperkuat pondasi penerimaan daerah, khususnya Daerah Tingkat II dengan mengefektifkan jenis pajak dan retribusi tertentu yang potensial dan efisien dalam pemungutannya.

Akan tetapi dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 juga membawa dampak negatif bagi Daerah berupa adanya pembatasan jenis pajak dan retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah. Dalam masa transisi pemberlakuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 mempunyai dampak terhadap menurunnya jumlah pendapatan, terutama Retribusi Daerah Tingkat I maupun

Tingkat II, kecuali Kabupaten Cilacap, karena Kabupaten Cilacap adalah daerah industri (semen) dimana banyak memanfaatkan sumber galian Golongan C yang dulunya merupakan Pajak Daerah Tingkat I, namun setelah Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 diberlakukan menjadi Pajak Daerah Tingkat II.

TABEL 1. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat I Tahun 1996/1997 sampai dengan 1999/2000

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI	PAD	APBD
1996/1997	269.203.068.887,00	43.555.139.315,31	329.129.231.208,31	1.521.649.566.000,00
1997/1998	294.955.964.563,00	50.595.086.542,89	364.236.348.295,89	1.609.277.519.000,00
1998/1999	190.458.889.182,00	18.863.012.048,00	245.609.431.127,00	703.676.740.000,00
1999/2000	201.500.000.000,00	27.251.781.000,00	237.705.401.000,00	640.375.857.000,00

Sumber : DIPENDA Prop. Jateng

TABEL 2. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kota Semarang

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI
1996/1997	21.210.897,40	18.002.279,45
1997/1998	23.752.108,60	20.230.260,70
1998/1999	26.357.822,06	14.557.784,42
1999/2000	25.927.659,09	12.427.829,92

Sumber : DIPENDA Kota Semarang

TABEL 3. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Kendal

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI
1996/1997	1.897.314.344,00	4.217.122.075,00
1997/1998	2.689.198.062,00	4.389.346.414,00
1998/1999	3.739.232.619,00	3.800.547.716,00
1999/2000		

Sumber : DIPENDA Kabupaten Kendal

TABEL 4. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Cilacap

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI	PAD	APBD
1996/1997	2.033.329.862,00	4.584.275.318,00	8.256.311.494,95	55.672.922.822,11
1997/1998	2.796.018.437,00	6.161.153.791,00	9.530.673.812,00	71.495.953.000,00
1998/1999	7.902.867.928,00	4.867.670.466,00	11.735.669.000,00	124.114.158.000,00
1999/2000	18.129.644.734,00	6.678.523.429,00	21.808.843.000,00	190.585.707.000,00

Sumber : DIPENDA Kabupaten Cilacap

TABEL 5. Kondisi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Tingkat II Kabupaten Magelang

TAHUN	PAJAK	RETRIBUSI
1996/1997	1.714.164.346,00	2.843.981.587,00
1997/1998	2.288.685.310,00	3.161.224.279,00
1998/1999	3.062.140.764,00	2.988.697.326,00
1999/2000		

Sumber : DIPENDA Kabupaten Magelang

Dalam rangka mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 Propinsi Jawa Tengah telah membuat beberapa produk hukum berupa Peraturan Daerah diantaranya :

1. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 1998 tentang Pajak Kendaraan Bermotor;
2. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 7 Tahun 1998 tentang Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor;
3. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 1998 tentang Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor;
4. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 9 Tahun 1998 tentang Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah;
5. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir Dan Atau Pertokoan;
6. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 4 Tahun 1999 tentang Retribusi Tempat Penginapan/Pesanggrahan/Villa;
7. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 5 Tahun 1999 tentang Retribusi Penjualan Produksi Usaha Daerah;
8. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 8 Tahun 1999 tentang Retribusi Pelayanan Kesehatan;
9. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 12 Tahun 1999 tentang Retribusi Izin Trayek;

10. Peraturan Daerah Propinsi Dati I Jawa Tengah Nomor 13 Tahun 1999 tentang Retribusi Pengujian Kendaraan Bermotor¹⁹.

Dari 10 Peraturan Daerah tentang Pajak dan Retribusi Daerah diundangkan, di dalam pelaksanaannya Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan, yang objek dan subjek retribusinya adalah Tempat Pelelangan Ikan (TPI), Pelelangan Hasil Hutan, Tempat Hasil Penjualan Kerajinan di Anjungan Jawa Tengah Taman Mini Indonesia Indah, akan ditinjau kembali. Hal ini disebabkan adanya tuntutan dan aspirasi dari Daerah Tingkat II menuntut adanya penyesuaian prosentase dari 5 % pungutan untuk sektor TPI.

Dalam Keputusan Gubernur Jawa Tengah Nomor 26 Tahun 1999 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 tahun 1999 tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan di dalam Pasal 23 disebutkan :

(1) Retribusi Tempat Pelelangan Ikan sebesar 5 % (lima perseratus) dari harga lelang dimaksud Pasal 8 huruf a Keputusan ini dibebankan pada Nelayan/Penjual Ikan sebesar

¹⁹ Biro Hukum Setwilda Tk. I Jateng, *Informasi Perundang-undangan Daerah Tahun 1998/1999* (Semarang: Biro Hukum Setwilda Tk. I Jateng).

3 % (tiga perseratus) dan Bakul/Pembeli Ikan sebesar 2 % (dua perseratus).

(2) Penggunaan Retribusi sebesar 5 % (lima perseratus) dibagi untuk :

a. 1,25 % disetor ke Kas Daerah Tingkat I Jawa Tengah dengan rincian sebagai berikut :

1) 0,85 % Bagian Pemerintah Daerah dengan rincian penggunaan sebagai berikut :

- 0,05 % sebagai hasil pemanfaatan TPI;
- 0,20 % melalui Dinas Perikanan Propinsi daerah Tingkat I Jawa Tengah untuk sewa Pelabuhan Perikanan Nusantara Pekalongan, Pelabuhan Perikanan Nusantara Cilacap, Pelabuhan Perikanan Pantai Karimunjawa dan biaya perawatan PPI potensial;
- 0,15 % untuk pembinaan nelayan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.

2) 0,24 % Bagian Pemerintah Kabupaten/Kotamadya Tingkat II Tempat Pelelangan Ikan berada dengan rincian penggunaan sebagai berikut :

- 0,25 untuk menunjang kelancaran kegiatan TPI;

- 0,15 % untuk pembinaan Nelayan dan Bakul Ikan yang dilakukan oleh Dinas Perikanan Kabupaten/ Kotamadya Daerah Tingkat II setempat.
- b. 3,75 % disetor ke Rekening PUSKUD Mina Baruna yang digunakan untuk :
 - a) 1,00 % untuk biaya penyelenggaraan lelang;
 - b) 0,15 % untuk biaya perawatan TPI yang penggunaannya dikoordinasikan terlebih dahulu dengan Dinas Perikanan;
 - c) 0,50 untuk Dana Paceklik,
 - d) 0,20 % untuk Dana Asuransi Nelayan;
 - e) 0,20 % untuk Pengembangan PUSKUD "Mina";
 - f) 0,50 % untuk Tabungan Nelayan;
 - g) 0,25 % untuk Tabungan bakul;
 - h) 0,50 % untuk Dana Sosial dan kecelakaan laut;
 - i) 0,45 % untuk Pengembangan KUD²⁰.

Sesuai dengan temuan penelitian, bagian Pemerintah Daerah Tingkat I yang di dalam Pasal 23 di atas mendapat bagian 0,85 % dinaikkan menjadi 0,90 %, sedangkan bagian Pemerintah

²⁰ Peraturan Daerah Propinsi Jawa Tengah Nomor 3 Tahun 1999, Tentang Retribusi Pasar Grosir dan atau Pertokoan di Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah.

Daerah Tingkat II yang 0,40 % menjadi 0,95 %. Dan 3,75 % yang disetor melalui rekening PUSKUD menjadi 3,15 %.

Sedangkan untuk sektor Tempat Pelelangan Hasil Hutan jumlah pungutan retribusi yang mestinya sesuai dengan ketentuan 2,5 % untuk Pemerintah daerah Tingkat I belum bisa berjalan. Dengan pertimbangan krisis ekonomi dan reformasi, para peserta lelang kayu jati hanya mau membayar 1 % dari ketentuan Perda yang telah ditetapkan. Dari 100.000 m³ kayu jati yang dilelang Pemerintah Daerah mendapatkan hasil Rp 1 milyar, padahal apabila mereka mau membayar sesuai dengan ketentuan Perda mestinya Rp 2,5 milyar. Dengan demikian untuk tahun anggaran 1999/2000 Pemerintah Daerah rugi Rp 1,5 milyar untuk sektor ini.

Seiring dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, membawa konsekuensi bahwa Pemerintah Daerah harus mempunyai sumber-sumber keuangan yang memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Hal ini terkait erat mengingat kapasitas keuangan Pemerintah Daerah akan sangat menentukan terhadap kemampuan Pemerintah Daerah dalam menjalankan fungsi-

fungsi, baik fungsi pelayanan (*Public Service Functions*) maupun fungsi pembangunan (*Development Functions*).

Berkait dengan itu maka untuk memperingan beban Daerah dalam menyelenggarakan Otonomi, salah satunya adalah dengan meningkatkan sumber-sumber keuangan di Daerah. Hal ini dapat ditempuh dengan menggali sumber-sumber pendapatan baru yang dirasa cukup potensial serta mengoptimalkan sumber-sumber pendapatan yang sudah ada.

2. Langkah-langkah yang perlu ditempuh oleh Daerah dalam rangka mengoptimalkan Pendapatan Daerah sesuai dengan semangat Otonomi Daerah.

Dengan terbatasnya jenis Pajak dan Retribusi yang dapat dipungut oleh Daerah, maka upaya yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Daerah dalam mengoptimalkan penerimaannya, yaitu melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Langkah-langkah yang perlu ditempuh antara lain :

- a) Penggalan potensi Pajak dan Retribusi Daerah yang dilakukan melalui :

- (1) Pemutakhiran data.

Dengan data yang akurat dapat dihasilkan penerimaan yang sesuai dengan potensi yang sebenarnya serta menjamin

adanya keadilan dan transparansi bagi Wajib Pajak. Dengan demikian keberatan Wajib Pajak karena tidak tepatnya data dapat dihindari.

(2) Penyesuaian besaran tarif.

Peraturan Daerah yang ada perlu segera diperbaharui sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini, sehingga peluang yang sangat terbatas dapat dimanfaatkan secara optimal. Dalam penyesuaian tersebut terutama dapat dilakukan penyesuaian besaran tarif yang ada dirasa tidak sesuai lagi. Disamping itu penyesuaian Peraturan Daerah juga diharapkan dapat menambah/memperluas cakupan Obyek Pajak dan ruang lingkup Retribusi.

b) Penyempurnaan sistem dan prosedur pemungutan.

Dengan sistem dan prosedur pemungutan yang sederhana, sistematis, mudah, simpel, dan aman akan dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dan menunjang upaya intensifikasi pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah. Disamping itu dengan sistem yang baik dapat menekan terjadinya kebocoran yang selama ini disinyalir masih banyak terjadi di Daerah. Sebagai contoh di Jawa Tengah telah dilaksanakan Upaya Pelayanan Terpadu untuk pembayaran Pajak Kendaraan Bermotor.

c) Peningkatan profesionalisme petugas.

Dengan profesionalnya petugas pemungut Pajak dan Retribusi Daerah, maka tidak mudah dikelabui oleh wajib pajak, sehingga terjadinya penghindaran dan penggelapan pajak dapat diperkecil. Dengan profesionalnya petugas juga dapat mengantisipasi dan melihat peluang-peluang yang mungkin masih dapat digali menjadi sumber Pendapatan Daerah.

d) Peningkatan efisiensi dan efektifitas.

Faktor efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah perlu terus ditingkatkan, artinya dalam pelaksanaan pemungutan Pajak dan Retribusi Daerah harus diupayakan dengan biaya sekecil mungkin dengan hasil sebesar-besarnya.

e) Penegakan hukum dan penerapan sanksi.

Untuk mendidik wajib pajak agar mematuhi ketentuan yang berlaku, maka perlu dilakukan penegakan hukum dan penerapan sanksi secara konsekuen sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

f) Penyempurnaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Sejalan dengan penjelasan pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, maka perlu segera melakukan

penyempurnaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997. Penyempurnaan yang dilakukan tidak perlu secara total tetapi hanya terhadap beberapa pasal yang dipandang perlu dan sangat prinsipil/ sehingga dengan perubahan tersebut Daerah dapat lebih leluasa dalam menggali sumber keuangannya sendiri. Beberapa pokok pikiran untuk penyempurnaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, adalah :

- (1) Memberikan peluang yang lebih luas kepada Daerah untuk dapat menetapkan jenis Pajak/Retribusi baru selain yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Perubahan yang diusulkan adalah pasal 2 ayat (3) sehingga dengan perubahan ini Daerah dapat langsung menetapkan jenis pajak baru yang dipandang cukup potensial ke dalam Peraturan Daerah, tentunya apabila sudah memenuhi kriteria yang telah ditentukan dan langsung melaksanakannya tanpa menunggu diterbitkannya Peraturan Pemerintah yang menetapkan jenis pajak baru tersebut. Hal ini sejalan dengan keanekaragaman Daerah sehingga dalam penggalian sumber baru tersebut tidak perlu seragam untuk seluruh Indonesia tetapi disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang ada di Daerah masing-masing. Sebagai contoh misalnya di Daerah Luar Jawa

(Kalimantan dan Sumatra) terdapat potensi Pajak Kendaraan Diatas Air, tetapi di Jawa tidak perlu karena potensinya tidak ada. Keleluasaan yang diberikan kepada Daerah untuk dapat menetapkan jenis pajak/retribusi baru bukannya tidak tak terbatas, tetapi masing dalam rambu-rambu pengendalian yaitu melalui penetapan kriteria secara rinci dan tegas serta masih ada pengawasan represif apabila penetapan jenis pajak dan retribusi baru tersebut ternyata bertentangan dengan Peraturan Perundangan yang lebih tinggi serta bertentangan dengan kepentingan umum dan mengakibatkan ekonomi biaya tinggi.

(2) Memperluas cakupan Obyek Pajak.

Perluasan cakupan Obyek Pajak ini dilakukan melalui penyempurnaan beberapa istilah dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, antara lain yaitu :

- (a) Pengertian Kendaraan Bermotor disempurnakan sehingga cakupan Obyek Pajak Kendaraan Bermotor termasuk alat-alat berat/alat besar baik yang digunakan di jalan umum maupun bukan di jalan umum. Perluasan ini dengan pertimbangan bahwa Pajak Kendaraan Bermotor pada dasarnya adalah Pajak Kebendaan/Kepemilikan atas Kendaraan Bermotor,

bukan Pajak atas penggunaan/ pemanfaatan jalan oleh kendaraan bermotor, sehingga menjadi tidak adil apabila alat-alat berat yang digunakan di jalan umum dikenakan Pajak sedangkan yang tidak digunakan di jalan umum bebas Pajak.

- (b) Cakupan Obyek Pajak Hotel dan Restoran diperluas hingga termasuk Jasa Boga/katering, dan rumah kos dengan jumlah kamar 5 atau lebih. Hal ini dilakukan melalui penyempurnaan pengertian restoran atau rumah makan dan batasan jumlah kamar untuk rumah kos yang dikenakan Pajak. Pertimbangannya adalah bahwa jasa boga/katering pada dasarnya adalah sama dengan restoran/rumah makan karena pelayanan yang diberikan adalah sama yaitu makanan dan atau minuman dengan pembayaran yang merupakan Obyek Pajak Hotel dan Restoran. Sedangkan rumah kos yang ada sekarang sudah bersifat komersial tidak seperti rumah kos/pondokan pada tempo dulu.
- (c) Pajak Penerangan Jalan, karena pada dasarnya adalah pajak konsumsi listrik, maka dalam penentuan obyeknya tidak lagi harus mensyaratkan tersedianya penerangan jalan yang rekeningnya dibayar oleh Pemerintah Daerah,

sehingga tidak menimbulkan kerancunan dan polemik dalam pelaksanaannya. Meskipun hasil penerimaan Pajak ini diutamakan untuk membiayai penyelenggaraan penerangan jalan umum, tetapi sebagai Pajak Daerah pada dasarnya adalah merupakan penerimaan umum Daerah yang digunakan secara umum untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan Daerah.

(d) Pengecualian air laut dalam pengertian air permukaan, **dihapuskan**, sehingga cakupan Obyek Pajak Pemanfaatan Air Bawah Tanah dan Air Permukaan termasuk pengambilan air laut. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 3 dan Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa wilayah Daerah Propinsi meliputi wilayah darat dan wilayah laut sejauh 12 mil laut, dan untuk Daerah Kabupaten/Kota adalah sepertiganya. Pengambilan air laut yang dikenakan disini tentunya pengambilan air yang dilakukan di dalam batas wilayahnya.

(e) Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor adalah Pajak Propinsi oleh karena itu menjadi tidak proporsional apabila diatur untuk pemerataan secara nasional.

(f) Mempertimbangkan untuk memberikan sanksi administrasi berupa peningkatan denda kepada Wajib Pajak/Retribusi yang tidak atau terlambat menyampaikan Surat Pemberitahuan Pajak/Retribusi Daerah²¹.

3. Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 terdapat beberapa masalah yang dihadapi yaitu antara lain :

a. Internal

(1) Secara kelembagaan masih belum tertatanya Cabang Dinas di Daerah Tingkat II. Hal ini disebabkan karena masih kurang jelasnya Keputusan Departemen Dalam Negeri tentang kebijakan pengaturan lembaga tersebut berdasarkan titik berat otonomi. Padahal Cabang Dinas tersebut merupakan kepanjangan tangan Tingkat I sebagai Lembaga Pemungut Pajak maupun Retribusi Daerah.

(2) Oleh karena Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 merupakan undang-undang yang relatif baru, maka pelaksanaannya memerlukan penyesuaian-penyesuaian baik yang menyangkut materi, struktur dan kulturnya.

²¹ Suratman, *Strategi Optimalisasi Pendapatan Daerah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999* (Semarang: Biro Hukum Setwilda Prop. Jateng, 1999/2000), halaman 8-14.

- (3) Hapusnya beberapa sumber Pendapatan Asli Daerah (PAD) sebagai akibat undang-undang yang baru tersebut cukup besar yakni diperkirakan sekitar Rp 33 milyar.
- (4) Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut berpengaruh terhadap menurunnya aktivitas administrasi dan operasional.
- (5) Keterbatasan kemampuan Sumber Daya Manusia terhadap pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997.
- (6) Tidak semua Peraturan Daerah yang ditetapkan oleh Pemerintah Daerah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 bisa berjalan dengan baik.

b. Eksternal :

- (1) Kesadaran masyarakat atas perpajakan dan retribusi belum meningkat.
- (2) Koordinasi dengan Instansi terkait sering dihambat sistem dan prosedur.
- (3) Dampak luas akibat krisis menghantam PAD yang menurun sebesar kurang lebih Rp. 150.000.000.000,00 (35,54%) dari rencana target sebesar Rp. 422.000.617.000,00²².

²² DIPENDA Prop. Jateng, *Peran Serta Dinas Pendapatan Daerah Dalam Kegiatan Pemerintahan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah* (Semarang: DPENDA, 1998), halaman 5-6.

C. Implikasi Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap Pembangunan Ekonomi di Propinsi Jawa Tengah.

1. Kaitan antara berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dengan kebijakan Pembangunan Ekonomi di Jawa Tengah.

Otonomi daerah sebagai wacana aktual di Indonesia akhir-akhir ini, secara luas dibicarakan bukan hanya di kalangan birokrasi akan tetapi perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat serta kalangan jurnalis. Hal ini bukan saja karena merupakan fenomena politik era reformasi, namun juga karena kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam pelaksanaan pembangunan. Pembicaraan mengenai Otonomi Daerah yang merupakan bagian dari sistem politik, berarti membicarakan demokratisasi. Artinya bagaimana mengembangkan prakarsa, partisipasi, kreativitas dan aspirasi dalam memajukan daerahnya masing-masing sesuai dengan tuntutan dan kebutuhannya. Pernyataan ini identik dengan apa yang dikemukakan **Robert B. Seidman**, bahwa bekerjanya hukum dalam masyarakat terdapat 3 (tiga) komponen utama, yaitu lembaga pembuat undang-undang, lembaga penerap peraturan,

dan pemegang peran²³, yang antara satu dengan yang lain saling terkait dan saling melengkapi.

Perubahan sistem Pemerintahan Daerah selalu mengikuti perubahan sistem politik meskipun UUD 1945 masih tetap berlaku hingga sekarang. Hal ini dapat kita lihat mulai Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 yang mengatur Komite Nasional Daerah, Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan yang terakhir Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagai tuntutan reformasi. Desentralisasi dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia, menghasilkan daerah-daerah otonomi yang menerima penyerahan sebagian urusan dari Pemerintah Pusat untuk menjadi urusan rumah tangga Daerah. Dengan demikian otonomi mengandung arti kemandirian untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, atau sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah sebagai "Hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku".

²³ William J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order, and Power* (Reading, Mass : Adison – Westley, 1971), halaman 12.

Aspek yang perlu diperhatikan dalam pelaksanaan otonomi daerah adalah kemampuan daerah dalam penyelenggaraan otonomi. Kemampuan Daerah dipergunakan sebagai dasar untuk mengukur dan menentukan besarnya wewenang yang akan diserahkan kepada kabupaten/kota dalam mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Untuk memperoleh kepastian dalam penentuan besarnya wewenang maka beberapa unsur yang perlu diperhatikan adalah kemampuan keuangan, kemampuan SDM aparatur, kemampuan partisipasi masyarakat, kemampuan ekonomi Daerah, Demografi, kemampuan Administrasi dan organisasi. Dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 telah ditentukan bahwa daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan kemampuan ekonomi, potensi daerah, sosial budaya, sosial politik, jumlah penduduk, luas daerah dan pertimbangan lain yang memungkinkan terselenggaranya Otonomi Daerah. Hal tersebut menentukan dan/atau digabung dengan daerah lain. Syarat-syarat pembentukan Daerah, demikian juga kriteria tentang penghapusan, penggabungan dan penghargaan Daerah masing-masing, akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah dan Undang-Undang.

Kondisi Daerah Otonomi yang ada saat ini sangat bervariasi. Hal ini disebabkan karena berbagai faktor pada satu

pihak ada luasnya kewenangan yang diberikan kepada Daerah otonomi, terutama Daerah kabupaten dan daerah kota lain dilain pihak, menyebabkan kemampuan daerah menjadi masalah pokok pelaksanaan desentralisasi dalam sistem penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Letak geografis yang strategis, potensi SDA dan SDM bila dimanfaatkan dan diolah secara maksimal akan dapat memberikan sumbangan besar bagi pertumbuhan Daerah Otonomi. Kondisi geografi dan ekologi yang menantang itu tidak dijumpai pada Daerah kabupaten/kota di Indonesia. Hal ini menjadi salah satu penyebab lambannya perwujudan Otonomi Daerah dengan titik berat pada Daerah Tingkat II seperti dikehendaki oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, meskipun telah terbit Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992 dan disusul dengan penetapan 26 Daerah Tingkat II sebagai uji coba Otonomi Daerah berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1994.

Salah satu indikator yang dipakai umum dalam menilai kemampuan dalam penyelenggaraan ekonominya adalah Pendapatan Asli Daerah (PAD). Pendapatan Asli Daerah ditentukan oleh pajak dan retribusi Daerah, Badan Usaha Milik Daerah dan pendapatan lain-lain.

Berkaitan dengan Pajak dan Retribusi Daerah dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, beserta peraturan pelaksanaannya, maka jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah sudah ditentukan secara limitatif. Jenis Pajak Daerah terdiri dari 3 jenis untuk Daerah Propinsi dan 6 jenis untuk Daerah Kabupaten dan Kota. Sedangkan jenis Retribusi Daerah ditetapkan 11 jenis untuk Retribusi Jasa Umum, 13 jenis untuk Retribusi Jasa Usaha dan 6 jenis untuk Retribusi Perijinan Tertentu.

Peluang penetapan jenis pajak baru selain yang telah ditetapkan dalam undang-undang tersebut, memang masih dimungkinkan tetapi harus ditetapkan terlebih dahulu dengan Peraturan Pemerintah setelah memenuhi kriteria-kriteria yang ditentukan. Dengan ditetapkannya secara limitatif jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang dapat dipungut oleh Pemerintah Daerah, maka secara langsung mengakibatkan terjadinya penurunan penerimaan Daerah yang relatif besar, karena banyak jenis-jenis Pajak dan Retribusi Daerah yang sebelumnya ada dan cukup potensial di Daerah tertentu, dihapuskan sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tersebut.

Secara umum kontribusi Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sampai saat ini, masih sangat terbatas apabila dibandingkan dengan Pendapatan Asli Daerah lainnya seperti Pajak dan Retribusi Daerah.

BUMD sebagai salah satu penghasil sumber pendapatan daerah, tetapi juga harus menjalankan fungsi sosial maka dalam mencapai target penerimaan dan pelayanan kepada masyarakat diperlukan dukungan Pemerintah Pusat dan Daerah baik moril maupun materiil.

Di bidang pendapatan lain-lain sangat tergantung kepada kebijaksanaan Pemerintah baik mengenai besaran alokasi pembagiannya maupun tata cara pencairannya yang selama ini belum dapat dilaksanakan tepat waktu, sehingga akan menyulitkan Pemerintah Daerah dalam penerapan disiplin anggaran.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 dimaksudkan untuk mendukung dan meningkatkan kemampuan Daerah dalam membiayai pembangunan daerah. Sebagaimana diketahui bahwa memasuki paruh kedua tahun 1997 perekonomian nasional mengalami krisis yang dampaknya juga terjadi di daerah.

Laju pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah sampai dengan tahun 1996 dapat mencapai diatas 7% per tahun. Tahun 1997

menurun menjadi 3,03% atau menurun 58,49% dibanding tahun 1996. Penurunan laju pertumbuhan ekonomi Jawa Tengah tersebut dipengaruhi oleh kekeringan sehingga laju pertumbuhan sektor pertanian minus 3,20% dan pengaruh krisis ekonomi yakni laju pertumbuhan sektor industri yang semula di atas 12,37%, namun tahun 1999 dengan perkembangan stabilitas keamanan, sosial dan politik yang cenderung semakin baik, maka laju pertumbuhannya mulai beranjak positif 0,27%²⁴.

Dalam rangka mengatasi krisis ekonomi di Jawa Tengah telah ditetapkan kebijakan dan langkah-langkah yang diwujudkan dalam pokok-pokok reformasi Pembangunan Daerah. Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Daerah menggunakan pendekatan integratif, yaitu mengintegrasikan inter dan antar sektor pembangunan serta inter dan antar bidang pembangunan ke dalam bidang ekonomi, politik, hukum, agama, dan sosial budaya dalam rangka mencapai penyelamatan dan normalisasi kehidupan daerah Jawa Tengah. Di Jawa Tengah, pembangunan bidang ekonomi dititikberatkan pada sembilan aspek yaitu :

1. Pertanian
2. Industri

²⁴ Nota Keuangan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Propinsi Jawa Tengah Tahun 2000, halaman 2.

3. Ketenagakerjaan
4. Distribusi dan pengadaan bahan pokok
5. Pengelolaan BUMD
6. Keuangan Daerah
7. Dunia Usaha dan Perbankan
8. Daya beli masyarakat
9. Tata ruang dan lingkungan hidup

Dalam bidang pertanian kebijakan yang perlu ditempuh adalah upaya menghidupkan kembali, mempertahankan, dan meningkatkan produksi dan produktivitas serta nilai tambah, terutama kegiatan yang berbasis ekonomi rakyat dan berorientasi ekspor sebagai salah satu dasar untuk menciptakan landasan ekonomi Jawa Tengah yang kuat. Kegiatan pertanian perlu didorong menghasilkan bahan pangan, bahan baku industri, memberikan lapangan kerja dan mendatangkan devisa dengan cara memacu kegiatan agrobisnis, agroindustri, dan atau agrowisata.

Dalam bidang industri kebijakan yang perlu ditempuh adalah mendorong perkembangan sektor industri, terutama industri menengah/kecil dan rumah tangga. Kebijakan ini sangat strategis karena dengan pulihnya kondisi dan kegiatan sektor industri, serapan tenaga kerja akan semakin banyak, demikian pula industri

yang mengolah bahan baku lokal dan hasil pertanian yang berorientasi ekspor akan dapat semakin berkembang.

Kebijakan yang perlu ditempuh dalam bidang ketenagakerjaan adalah perlunya diciptakan kesempatan kerja dan kesempatan berusaha, terutama untuk penganggur, tenaga kerja trampil, dan yang terkena PHK.

Dalam bidang Distribusi dan Pengadaan Bahan Pokok kebijakan yang perlu diambil adalah mengupayakan normalisasi distribusi kebutuhan pokok masyarakat dengan cara (a) melakukan pengkajian terhadap rantai pemasaran dari produsen sampai dengan konsumen; (b) memperpendek rantai pemasaran dengan meningkatkan fungsi koperasi sebagai pengelola distribusi, dengan pengawasan instansi terkait; (c) melakukan operasi pasar secara dini jika terjadi gejala lonjakan harga, tanpa menunggu terjadinya gejolak masyarakat; dan (d) melakukan diversifikasi pola makanan dan tanaman bahan makanan pokok melalui penggalan kembali komoditas lokal.

Kebijakan dalam Pengelolaan BUMD yang harus ditempuh adalah peningkatan manajemen dan produktivitas BUMD, sehingga mampu menghasilkan laba optimal guna mendukung pendapatan asli daerah.

Dalam Bidang Keuangan Daerah kebijakan yang perlu dirumuskan ialah :

- a. Mencari sumber-sumber pendapatan baru untuk meningkatkan pendapatan di luar sumbangan dengan tidak membebani masyarakat.
- b. Melakukan efisiensi anggaran belanja melalui penekanan pengeluaran rutin dan efektivitas anggaran pembangunan untuk mencapai produktivitas anggaran yang tinggi.
- c. Melakukan restrukturisasi sumber-sumber pendapatan dan belanja daerah dalam rangka mencapai efisiensi dan efektivitas untuk menanggulangi dampak krisis.
- d. Mengupayakan terwujudnya perimbangan keuangan antara pusat dan daerah secara bertahap, transparan, dan lebih proporsional agar tidak terjadi kesenjangan antar daerah.
- e. Menghapuskan beban anggaran yang ditetapkan oleh pusat.

Dalam dunia usaha dan perbankan kebijakan yang perlu ditempuh:

- a. Menciptakan iklim usaha yang kondusif untuk menjamin perkembangan dan keamanan investasi;
- b. Menciptakan perubahan kinerja birokrasi menuju keseimbangan antara pemerintah, pelayanan, dan enterpreneur yang berwawasan bisnis;

- c. Meningkatkan peran pemerintah dalam memberikan prioritas kepada investasi pada industri hulu;
- d. Mengembangkan pola kerjasama investasi produktif antara pemerintah daerah dengan dunia usaha/swasta, khususnya untuk mengantisipasi era globalisasi, dan
- e. Mengembangkan program perkreditan yang mampu mengantisipasi krisis tanpa mengorbankan prinsip-prinsip perbankan, terutama kredit untuk pemberdayaan ekonomi rakyat, usaha produktif kebutuhan pokok, dan ekspor yang bersifat perluasan kesempatan kerja.

Kebijakan pokok yang perlu diambil adalah meningkatkan daya beli masyarakat melalui peningkatan pendapatan dan tersedianya bahan kebutuhan pokok yang harganya terjangkau oleh sebagian besar masyarakat.

Dalam bidang tata ruang dan lingkungan hidup kebijakan yang perlu dilakukan ialah :

- a. Melibatkan seluruh potensi masyarakat dalam proses perencanaan sehingga kekhasan lokal maupun aspirasi dan persepsi masyarakat tertuang ke dalam dokumen resmi;
- b. Memasyarakatkan dokumen perencanaan tersebut kepada aparat, masyarakat, swasta serta dunia usaha;

- c. Memadukan perencanaan sektoral melalui pendekatan kewilayahan dalam rangka memperkecil kesenjangan antar daerah, antar sektor, dan antar desa-kota;
- d. Meningkatkan profesionalisme aparat; dan
- e. Melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang tata ruang dan lingkungan hidup secara konsekuen²⁵.

Kebijakan pembangunan ekonomi di atas dibiayai melalui APBD yang berasal dari sumber-sumber Pendapatan Daerah. Salah satu sumber Pendapatan Daerah yang penting dalam PAD adalah dari pemasukan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Oleh karena Pajak Daerah dan Retribusi Daerah memiliki kontribusi yang penting bagi pembangunan daerah maka diperlukan perangkat undang-undang tentang pajak daerah dan retribusi daerah yang mampu meningkatkan pendapatan daerah.

Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah setidaknya mempunyai **empat sasaran** yang ingin dicapai yaitu **pertama**, memperbaiki struktur PADS – khususnya Daerah Tingkat II – dengan cara merasionalkan pungutan Pemerintah Daerah hanya pada pungutan yang potensial serta bagi hasil Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor dan Bea Perolehan Hak Atas

²⁵ Keputusan Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah Nomor 16 Tahun 1999, tentang *Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan Daerah Propinsi Daerah Tingkat I Jawa Tengah Tahun 1999* (Semarang: Pemda Prop. Jateng, 1999), halaman 8-18.

Tanah dan Bangunan, **kedua**, mendorong Pemerintah Daerah untuk meningkatkan efisiensi belanja, dalam arti harus benar-benar mempertimbangkan setiap pengeluaran (uang) dengan hasil yang diperoleh (*value for money*), **ketiga**, memotivasi peningkatan profesionalisme (berpengetahuan, memiliki keterampilan dan mentalitas yang prima) aparatur Pemerintah Daerah khususnya yang berhubungan dengan pengelolaan penerimaan (*revenue*) dan belanja (*expenditure*), **keempat**, menciptakan iklim investasi untuk menarik minat investor menginvestasikan modalnya di Daerah²⁶.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 mestinya diarahkan untuk mencapai empat sasaran di atas yang pada dasarnya bertujuan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah. Berdasarkan temuan dalam penelitian di beberapa Daerah Tingkat II berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 belum mampu meningkatkan Pendapatan Daerah terutama pada waktu awal pemberlakuannya. Disamping aspek-aspek yuridis yang kurang mendukung, sikap mental aparatur Pemerintah yang belum siap, sarana dan prasarana hukum yang belum memadai juga karena kondisi masyarakat belum kondusif akibat dari krisis ekonomi yang berkepanjangan.

²⁶ Agus Sudarmadji, *Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi Di Bidang Keuangan Daerah, Makalah Seminar Perpajakan dalam Rangka Dies Natalis Undip XL* (Semarang: 1997), halaman 8.

Berdasarkan penelitian ditemukan adanya penurunan yang tajam terhadap Pendapatan Asli Daerah yang dipengaruhi oleh menurunnya pendapatan dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997. Pada Tahun Anggaran 1998/1999 Pendapatan Asli Daerah mengalami penurunan sebesar Rp 150.000.000.000,00 atau 35,54% dari jumlah total pendapatan yang direncanakan sebesar Rp 422.000.617.000,00, dengan rincian Pajak Daerah turun 43,95% dan Retribusi Daerah turun 9,82%.

Menurunnya Pendapatan Asli Daerah tersebut berimplikasi terhadap berkurangnya pencapaian sasaran program-program pembangunan sebagaimana yang telah direncanakan dalam pokok-pokok Reformasi Pembangunan Daerah. Dari 21 (dua puluh satu) sektor pembangunan di Jawa Tengah pada Tahun Anggaran 1998/1999 terdapat 9 (sembilan) sektor pembangunan yang mengalami penurunan dalam penentuan jumlah anggaran, yaitu:

1. **Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi**, dengan anggaran Rp 9,07 milyar, mengalami penurunan 59,28%. Penurunan ini dikarenakan adanya penyesuaian dengan kondisi dan kemampuan keuangan daerah, antara lain pembatasan kegiatan kunjungan ke luar negeri dan penyertaan modal pada

BUMD. Sedangkan penguatan dan pemantapan koperasi dalam rangka pemberdayaan terhadap usaha golongan ekonomi lemah dan industri kecil tetap diprioritaskan.

2. **Sektor Transportasi**, direncanakan dengan alokasi dana Rp 56,21 milyar, mengalami penurunan sebesar 3,31%. Hal ini disebabkan karena dibatasinya pembangunan jalan/jembatan baru. Anggaran sektor ini diutamakan untuk membiayai pemeliharaan dan peningkatan sistem jaringan transportasi yang sudah ada, serta yang mendorong pertumbuhan/ pengembangan perekonomian rakyat.
3. **Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah**, direncanakan dengan anggaran Rp 3,68 milyar, menurun 1,77%. Penurunan ini disebabkan antara lain adanya pembatasan kegiatan ke luar negeri. Anggaran sektor ini diutamakan untuk meningkatkan fasilitas dan daya tarik obyek wisata, serta mendukung pemberdayaan usaha masyarakat di sektor pariwisata.
4. **Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang**, direncanakan dengan anggaran sebesar Rp 5,07 milyar, mengalami penurunan 19,57%. Penurunan ini dikarenakan kegiatan-kegiatan yang mendukung kegiatan program Instansi Vertikal disesuaikan dengan kemampuan daerah. Perhatian terhadap kegiatan-kegiatan yang menunjang terwujudnya kelestarian

lingkungan hidup dan penataan ruang/pertahanan tetap ditingkatkan.

5. **Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera**, dengan anggaran Rp 285 juta, mengalami penurunan 55,12%. Hal ini disebabkan antara lain adanya pembatasan kegiatan pembinaan rutin, disamping antisipasi adanya alokasi dana dari Pusat (APBN, Bantuan Luar Negeri dan dana masyarakat lainnya) dalam jumlah yang relatif besar untuk sektor ini.
6. **Sektor Agama**, direncanakan dengan dana sebesar Rp 1,61 milyar, mengalami penurunan sebesar 67,27%. Penurunan ini dikarenakan untuk tahun anggaran 1998/1999 dalam belanja pembangunan tidak ada lagi kebutuhan pendanaan untuk Embarkasi dan Asrama Haji Donohudan di Boyolali. Sedangkan dana yang diperlukan untuk mendukung kegiatan keagamaan, pembangunan sarana/prasarana peribadatan dan kelembagaan pendidikan agama tetap dianggarkan tetapi sesuai ketentuan maka bantuan tersebut dicantumkan dalam belanja rutin.
7. **Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi**, disediakan dana sebesar Rp 1,31 milyar, menurun 4,04%. Penurunan ini disesuaikan dengan urgensi dan relevansi anggaran yang ada saat ini. Kegiatan sektor ilmu pengetahuan ini diarahkan untuk

mendukung peningkatan mutu perencanaan, dan pengembangan berbagai bidang dan sektor.

8. **Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan**, dengan anggaran sejumlah Rp 43,57 milyar, mengalami penurunan 19,15%. Penurunan plafond sektor tersebut disebabkan antara lain karena adanya penundaan pembangunan gedung kantor (yang belum mendesak), pembatasan pengadaan kendaraan dinas operasional, serta pengurangan kegiatan yang sifatnya kurang efektif. Dengan demikian, kegiatan yang masih akan dilaksanakan lebih diarahkan untuk hal-hal yang memang tidak mungkin ditunda antara lain penyelesaian rehab gedung kantor (termasuk proyek-proyek luncuran), pengadaan sarana pemerintahan, pendidikan aparatur serta pengembangan pelaksanaan pembinaan daerah yang menunjang terwujudnya otonomi dengan titik berat pada Daerah Tingkat II.
9. **Sektor Bantuan Pembangunan Kepada Daerah Bawahan**, direncanakan dengan anggaran sebesar Rp 15,40 milyar, mengalami penurunan 2,32 %. Penurunan ini dikarenakan tidak adanya pencantuman kebutuhan anggaran untuk membiayai dukungan Siskomdagri (kepada Pusat) dan pengalokasian dana untuk Sumbangan Wajib Rehabilitasi Prasarana Jalan (SWRPJ). Pemanfaatan bantuan pembangunan daerah lebih

diarahkan untuk mendukung peningkatan pelayanan masyarakat, penyediaan kesempatan dan lapangan kerja serta menanggulangi kemiskinan²⁷.

Dari 9 (sembilan) sektor yang mengalami penurunan alokasi anggaran, terdapat 3 (tiga) sektor dalam bidang ekonomi yang memiliki peran penting antara lain (1) Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan dan Koperasi; (2) Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang; dan (3) Sektor Transportasi.

Dengan demikian dilihat dari berbagai sektor program pembangunan di atas, pemberdayaan dan penyelamatan ekonomi merupakan aspek yang mengalami implikasi serius berkaitan dengan menurunnya Pendapatan Asli Daerah. Hal ini disebabkan karena program pengentasan kemiskinan merupakan mata rantai utama dalam program mengatasi dampak krisis ekonomi.

Berdasarkan temuan penelitian berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 ada beberapa pihak yang diuntungkan dan dirugikan. Hal ini mendasarkan pada apa yang dikemukakan I. S. Susanto bahwa dalam dimensi perundang-undangan perlu dikaji antara lain adalah substansinya, dengan perkataan seberapa jauh

²⁷ Nota Keuangan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Propinsi Jawa Tengah Tahun 1998/1999, halaman 8-16.

cacat yang dimilikinya, seperti kepentingan apa dibalik undang-undang, siapa atau kelompok mana yang akan memperoleh keuntungan atau manfaat lebih besar dari pengaturan atau sebaliknya yang akan dirugikan, apakah undang-undang itu cukup adil dan manusia dan sebagainya²⁸.

a. Pihak yang diuntungkan

- 1) Pengusaha yang memanfaatkan bahan galian golongan C seperti penggalian pasir, batu, kapur, dan sebagainya. Pada waktu perpindahan kewenangan pungutan dari Tingkat I menjadi pungutan Daerah Tingkat II ada masa transisi kevakuman penarikan Retribusi \pm 1 tahun sehingga tidak ada kewajiban membayar Retribusi, karena perangkat hukum mengenai jenis retribusi ini belum ada di kebanyakan Daerah Tingkat II.
- 2) Daerah Tingkat II Cilacap dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 merupakan daerah yang diuntungkan sebab merupakan daerah industri termasuk industri (industri semen dan Pertamina) banyak memanfaatkan bahan galian golongan C dan air permukaan tanah (APT) bagi Pertamina. Sebagai contoh pada tahun

²⁸ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis terhadap Realita Sosial*, Dalam Majalah Masalah-Masalah Hukum, No. 9 tahun 1992 (a), hal. 17.

anggaran 1998/1999 Pemerintah Daerah Cilacap dari sektor pajak APT mendapatkan Blokgrand dari Departemen Keuangan sebesar Rp 1,75 milyar dan dari pajak bahan galian golongan C mencapai kurang lebih Rp 4,8 milyar.

3) Pengusaha angkutan barang.

Semenjak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 penarikan retribusi untuk angkutan barang ditiadakan. Dengan demikian angkutan barang tidak dibebani lagi dengan segala bentuk pemungutan di jalan raya.

b. Yang dirugikan

1) Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II

Dalam hal ini Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II mengalami kerugian sebab banyak sektor-sektor pembangunan yang mengalami penurunan alokasi anggaran sehingga proyek pembangunan yang tidak dapat dilaksanakan sesuai dengan Repelitada, konsekuensinya Pemerintah Daerah harus merubah dan merevisi alokasi anggaran dalam Repelitada 1994/1995 sampai dengan 1998/1999. Berkurangnya sumber-sumber pendapatan daerah dari sektor Pajak dan Retribusi Daerah berimplikasi

pada menurunnya kualitas pembangunan utamanya di sektor ekonomi.

2) Masyarakat secara luas.

Menurunnya kualitas pembangunan baik fisik maupun non fisik sebagai akibat menurunnya pendapatan daerah sebesar Rp 150.000.000.000,00 pada Tahun Anggaran 1998/1999 berimplikasi terhadap kualitas pembangunan ekonomi yang mengarah pada peningkatan pembangunan ekonomi. Banyak program-program pembangunan yang tidak dapat dilaksanakan secara optimal utamanya berkaitan dengan perberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, sarana transportasi, perbaikan jalan dan jembatan maupun pembangunan sarana ekonomi lainnya.

3) Pengusaha yang menginfestasikan modalnya untuk pembangunan tempat penarikan retribusi kendaraan angkutan barang di Daerah Tingkat II pada umumnya.

Sebagaimana diketahui bahwa sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997, penarikan retribusi untuk sektor ini dihentikan total. Dengan demikian pengusaha, pemerintah dan pekerja mengalami kerugian.

Melihat kenyataan tersebut maka berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 memiliki implikasi yang luas

terhadap peningkatan pembangunan ekonomi di Jawa Tengah. Semakin tinggi sumber pendapatan dari Pajak dan Retribusi Daerah akan semakin meningkatkan pembangunan ekonomi di Jawa Tengah. Sedangkan semakin rendah sumber pendapatan dari Pajak dan Retribusi Daerah akan semakin menurunkan pembangunan ekonomi di Jawa Tengah. Dengan demikian berlakunya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 berbanding lurus dengan pembangunan ekonomi di Jawa Tengah.

2. Kesiapan Daerah dalam menyongsong Otonomi Daerah.

Pemerintah Daerah di Indonesia sedang mengalami babak baru dalam sejarahnya seiring dengan disahkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang ditetapkan bulan Mei 1999 yang lalu.

Undang-undang Pemerintahan di Daerah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 telah berjalan selama 25 tahun, menunjukkan sistem Pemerintahan sentralistik, deterministik dan monolistik. Sistem yang demikian menyebabkan distorsi antara aspirasi Daerah dengan Pemerintahan Pusat yang sangat tinggi, mengabaikan keanekaragaman budaya Daerah, partisipasi masyarakat menjadi rendah.

Sistem Otonomi yang luas berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 memungkinkan kualitas urusan-urusan otonomi yang akan diserahkan dan dilaksanakan oleh Daerah, nantinya akan bertambah secara drastis seiring dengan akan dilakukan restrukturisasi sebagian besar Instansi Vertikal Daerah.

Seiring dengan sistem otonomi yang akan diberlakukan maka Daerah dituntut untuk meningkatkan penyelenggaraan Pemerintahan atas dasar prinsip kemandirian sehingga Daerah mampu membiayai pembangunan. Untuk itu Pemerintah Daerah perlu mempertajam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang bernuansa efisiensi antara lain dengan cara:

- a. mengefisiensikan birokrasi,
- b. menentukan *standard of service* masing-masing organisasi,
- c. mengalokasikan anggaran pada sektor yang **memperbesar peluang meningkatkan potensi PADS,**
- d. menentukan *standard spending assessment* dan **mendesentralisasikan belanja pada masing-masing unit kerja²⁹.**

Prinsip-prinsip ini perlu dikembangkan agar daerah senantiasa mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerah yang

²⁹ Agus Sudarmadji, *Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi Di Bidang Keuangan Daerah, Makalah Seminar Perpajakan dalam Rangka Dies Natalis Undip XL* (Semarang: 1997), halaman 9.

menopang APBD. Namun dalam pelaksanaannya usaha mempersiapkan Otonomi Daerah masih terdapat beberapa masalah, diantaranya adalah :

- a. **Kendala Instrumental**, Undang-Undang Pemerintahan Daerah yang telah berjalan selama 25 tahun dan dalam perjalanan selama 18 tahun, baru dikeluarkan Peraturan pelaksanaannya, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1992. walaupun sudah dikeluarkan Peraturan Pemerintah tersebut, akan tetapi visi dan persepsi yang berkaitan dengan urusan di tingkat Pusat belum ada kesamaan, sehingga pelaksanaan Otonomi Daerah masih belum optimal. Kondisi demikian mengakibatkan sulitnya Daerah dalam menjalankan otonominya.
- b. **Kendala Struktural**, akibat Pemerintah Pusat sangat dominan, hal ini menyebabkan ketergantungan Pemerintah Daerah semakin besar, ketergantungan Pemerintah Daerah yang sangat besar menyebabkan kemandirian Daerah dalam menjalankan otonomi, sulit tercapai.
- c. **Kendala Kultural**, kemauan Pemerintah Pusat belum bulat dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1975, misalnya penyerahan urusan seharusnya diikuti oleh 3P (Pembiayaan, Personil, Perlengkapan).

- d. **Kendala Keterbatasan Daerah Tingkat II**, di bidang keuangan, masih terlihat kecilnya kontribusi PADS terhadap APBD. Hal ini berakibat masih besarnya bantuan Pemerintah Pusat/Propinsi terhadap Daerah Tingkat II. Disamping itu masih kecilnya jumlah personil yang terampil dalam mendukung pelaksanaan otonomi.
- e. **Pemberdayaan Masyarakat**, oleh karena kendala instrumen, struktural dan kultural, maka peran Pemerintah dalam pemberdayaan kepada masyarakat menjadi rendah³⁰.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berimplikasi terhadap pendapatan daerah dan pertumbuhan ekonomi daerah Propinsi Jawa Tengah. Menurunnya pendapatan daerah di sektor pajak daerah dan retribusi daerah berimplikasi negatif terhadap menurunnya pembangunan ekonomi daerah, sedangkan meningkatnya pendapatan daerah di sektor pajak daerah dan retribusi daerah berimplikasi positif terhadap pembangunan ekonomi daerah di Jawa Tengah.

³⁰ Zaenal Arifin, *Kemampuan dan Kesiapan Daerah Kabupaten/Kota dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Yang Luas, Nyata, dan Bertanggungjawab dalam Mimbar Nomor 124/Th. XVI/2000*, halaman 31.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan penelitian yang dilakukan maka dapat dikemukakan hal-hal sebagai berikut :

1. Berlakunya Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 berimplikasi terhadap menurunnya pendapatan daerah terutama dari sektor retribusi, sehingga berakibat menurunnya kualitas pembangunan daerah. Dengan demikian berlakunya undang-undang ini berbanding terbalik dengan isi, jiwa dan semangat yang ada di dalamnya. Salah satu akibat nyata yang dirasakan; pada Tahun Anggaran 1998/1999 dari 21 sektor pembangunan di Jawa Tengah, sembilan sektor diantaranya mengalami penurunan jumlah anggaran, yaitu (a) Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi; (b) Sektor Transportasi; (c) Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah; (d) Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang; (e) Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera; (f) Sektor Agama; (g) Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi; (h) Sektor Aparatur Pemerintah dan Pengawasan; dan (l) Sektor Bantuan Pembangunan kepada Daerah Bawahan. Demikian juga hampir seluruh Kabupaten/Kota di Jawa Tengah mengalami dampak ini, kecuali Kabupaten Cilacap.

Diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 ternyata justru dapat meningkatkan penerimaan Pendapatan Asli Daerah dari Sektor Retribusi. Hal ini mengingat Kabupaten Cilacap merupakan daerah industri semen yang banyak memanfaatkan Bahan Galian Golongan C, dan perangkat hukum mengenai hal ini sudah dipersiapkan pada awal pelaksanaan Undang-undang.

2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 memiliki sifat yang limitatif dan sentralistis, sehingga berimplikasi negatif terhadap menurunnya pendapatan dan menghambat kreativitas dan keleluasaan daerah dalam mengembangkan, menggali dan mengelola sumber-sumber pendapatan daerah, sehingga bagi daerah yang tidak memiliki kreativitas dan kemampuan untuk menggali sumber pendapatan akan mengalami stagnasi pendapatan, bahkan pada awal berlakunya undang-undang ini sektor pajak maupun retribusi mengalami penurunan yang drastis di seluruh Jawa Tengah.
3. Aspek sumber daya manusia, dalam hal ini aparatur pemerintah, memiliki peranan yang penting bagi upaya peningkatan pendapatan daerah. Namun dalam pelaksanaannya aparatur pemerintah tidak memiliki kesiapan yang memadai untuk melaksanakan undang-undang ini sampai ke tingkat daerah. Hal ini disebabkan karena kurangnya koordinasi, sosialisasi dan kesiapan aparatur sampai di tingkat bawah maka undang-undang ini tidak

memenuhi tujuan atau misi yang telah ditetapkan sebagai sarana pembaharuan sistem perpajakan nasional.

4. Karena kurang mantapnya koordinasi, sosialisasi dan kesiapan daerah dan aparaturnya maka berimplikasi yang sangat bervariasi, ada pihak-pihak yang diuntungkan dan ada pihak-pihak yang dirugikan. Pihak-pihak yang diuntungkan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 :

- a. Pengusaha yang memanfaatkan Bahan Galian Golongan C.
- b. Pemerintah Kabupaten Cilacap (sebagai Daerah industri semen).
- c. Pengusaha Angkutan Barang.

Pihak-pihak yang dirugikan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 :

- a. Pemerintah Daerah Tingkat I dan Tingkat II di Jawa Tengah kecuali Kabupaten Cilacap.
- b. Masyarakat Jawa Tengah yang secara umum mengalami penurunan kualitas pembangunan sebagai dampak dari menurunnya anggaran pembangunan.
- c. Pengusaha yang menginvestasikan modalnya untuk pembangunan tempat pemungutan retribusi.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, peneliti menyarankan hal-hal sebagai berikut :

1. Agar pelaksanaan undang-undang ini memperhatikan aspek potensi sumber daya yang dimiliki daerah dengan berbagai karakteristik yang terdapat di daerah. Selain itu dalam pelaksanaannya agar tidak terlalu kaku yang mengakibatkan tidak berkembangnya kreativitas aparatur daerah dalam menggali, mengelola dan mengembangkan potensi dan sumber-sumber pendapatan daerah dari sektor pajak dan retribusi daerah. Untuk menyempurnakan Undang-Undang Nomor 18 tahun 1997 harus memberikan peluang yang lebih luas kepada daerah untuk menetapkan jenis pajak/retribusi selain yang ditetapkan undang-undang (Pasal 2 ayat (3)), memperluas cakupan objek pajak, dengan kata lain penyempurnaan beberapa istilah dalam Undang-undang Nomor 18 tahun 1997 meliputi pengertian kendaraan, cakupan objek pajak restoran dan hotel yang diperluas, pajak penerangan jalan, pengecualian air laut, pengaturan pajak bahan kendaraan bermotor, penertiban sanksi administrasi yang tegas.
2. Dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang nyata dan bertanggungjawab sesuai dengan semangat Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999, maka Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 perlu ditinjau

kembali untuk disempurnakan agar sesuai dengan perkembangan dan dinamika masyarakat yang mengarah pada kemandirian daerah.

3. Agar dilakukan pengkajian-pengkajian yang lebih mendalam mengenai undang-undang perpajakan dan retribusi daerah yang sesuai dengan semangat otonomi daerah, sehingga berlakunya undang-undang tersebut memberikan dorongan bagi upaya peningkatan pendapatan daerah yang pada gilirannya akan mempercepat laju pembangunan di daerah guna peningkatan kesejahteraan rakyat.
4. Menghadapi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 maka Pemerintah Daerah perlu menyikapi tantangan, yaitu berusaha untuk meningkatkan Pendapatan Asli Daerah Sendiri (PADS) dengan memperbesar peluang-peluang untuk mengubah potensi yang dimiliki sekarang menjadi potensi yang riil. Oleh karena itu sudah saatnya Pemerintah Daerah mempertajam konsep penyelenggaraan pemerintahan yang bernuansa efisiensi, dengan cara: mengefisiensikan birokrasi, menentukan *standard of services* masing-masing organisasi, mengalokasikan anggaran pada sektor yang memperbesar peluang meningkatkan potensi PADS, menentukan *standard spending assessment* dan mendesentralisasikan belanja pada masing-masing unit kerja.

Dalam rangka peningkatan dan pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, pengkajian-pengkajian perpajakan dan retribusi daerah perlu secara intensif menjadi perhatian lembaga perguruan tinggi maupun lembaga-lembaga lain yang memiliki komitmen untuk meningkatkan ilmu pengetahuan.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU-BUKU

- Adisubrata, Winama Surya, *Otonomi Daerah di Era Reformasi*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1999.
- Aini, Hamdan, *Perpajakan*, Bumi Aksara, Jakarta, 1985.
- Alfian & Nazaruddin Sjamsudin, *Profil Budaya Politik Indonesia*, PT. Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1991.
- Ali, Chidir, *Hukum Pajak Elementer*, PT. Eresco, Bandung, 1993.
- Ali, Faried, *Hukum Tata Pemerintahan dan Proses Legislatif Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Aminata, *Dasar-Dasar Perpajakan*, Pustaka Prima, Surakarta, 1990.
- Anwar, Yozar, *Strategi Perpajakan Mendukung Pembangunan*, Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1990.
- Arikunto, Suharsimi, *Prosedur Penelitian, Suatu Pendekatan Praktik*, PT. Bina Aksara, Jakarta, 1990.
- Ashshofa, Burhan, *Metode Penelitian Hukum*, Rinika Cipta, Jakarta, 1996.
- Asikin, Agustini, dkk, *Pajak, Citra dan Bebannya*, Bina Rena Pariwara, Jakarta, 1990.
- Benveniste, Guy, *Birokrasi*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1999.
- Bohari, *Pengantar Hukum Pajak*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993.
- Bonger, W.A., *Pengantar tentang Kriminologi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981.
- Brotodihardjo, Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, PT. Eresco, Bandung, 1987.

- Cipto, Bambang, *Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Era Pemerintahan Modern-Industrial*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Djojohadikusumo, Sumitro, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi Dasar Teori Ekonomi Pertumbuhan dan Ekonomi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1994.
- Dunn, William N, *Analisa Kebijakanaksanaan Publik*, PT. Hanindito, Yogyakarta, 1996.
- Faisal, Sanafiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, YA3, Malang, 1990.
- Fakrulloh, Zudan Arif dan Hadi Wuryan, *Hukum Ekonomi*, Karya Abditama, Surabaya, 1997.
- Friedmann W, *Teori dan Filsafat Hukum, Hukum dan Masalah-Masalah Kontemporer*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Friedmann W, *Teori dan Filsafat Hukum, Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994.
- Friedmann W, *Teori dan Filsafat Hukum, Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Furchan, Arief, *Pengantar Metoda Penelitian Kualitatif*, Usaha Nasional, Surabaya, 1992.
- George, Vic dan Paul Wilding, *Ideologi dan Kesejahteraan Rakyat*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1992.
- Gerungan, , W.A., *Psikologi Sosial*, Eresco, Bandung, 1987.
- Gie, Kwik Kian, *Ekonomi Indonesia Dalam Krisis dan Transisi Politik*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Gie, Kwik Kian, *Praktek Bisnis dan Orientasi Ekonomi Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1996.
- Hartono, Sunaryati C. F. G, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991.

- Hasan, M. Ali, *Zakat, Pajak, Asuransi dan Lembaga Keuangan*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Huijbers, Theo, *Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1995.
- Hutabarat, Martin H., dkk, *Hukum dan Politik Indonesia Tinjauan Analitis Dekrit Presiden dan Otonomi Daerah*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1996.
- Ichsan, H.M, *Administrasi Perpajakan*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Universitas Terbuka, Jakarta, 1986.
- Jones, Charles. O, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1996.
- Kartasapoetra, G, dkk, *Pajak Bumi dan Bangunan, Prosedur dan Pelaksanaannya*, Bina Aksara, Jakarta, 1989.
- Keraf, Gorys, *Eksposisi, Komposisi Lanjutan II*, PT. Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 1995.
- Koentjaraningrat, *Kebudayaan Mentalitas dan Pembangunan*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997.
- Kusumah, Mulyana W dan Baut Paul S, *Hukum, Politik dan Perumahan Sosial*, YLBHI, Jakarta, 1988.
- Maarif, Ahmad Syafii, dkk, *Indonesia di Simpang Jalan*, Mizan, Bandung, 1998.
- Magnis-Suseno, Franz, *Etika Politik Prinsip-prinsip Moral Dasar Kenegaraan Modern*, PT. Gramedia, Jakarta, 1988.
- Mardiasmo, *Perpajakan*, Andi Offset, Yogyakarta, 1987.
- Maris, Masri, *Keuangan Pemerintah Daerah dan Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1989.
- Mas'oed, Mohtar, *Kritik Sosial dalam Wacana Pembangunan*, Pustaka Pelajar Yogyakarta, 1997.

- Mikkelsen, Britha, *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-upaya Pemberdayaan*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1999.
- Miles, Matthew B, *Analisa Data Kualitatif*, Universitas Indonesia Press, Jakarta, 1992.
- Miyasto, *Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) Dilihat Dari Fungsinya Dalam Konteks Keadilan dan Pembiayaan Pembangunan*, Center For Fiscal and Monetary Studies, Jakarta, 1993.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, 1993.
- Muhadjir, Noeng, *Metode Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1996.
- Munawir, dkk, *Perpajakan*, BPPE, Yogyakarta, 1990.
- Muqodim, *Perpajakan*, Fakultas Ekonomi - UII, Yogyakarta, 1994.
- Musgrave, Richard, A and Musgrave, Peggy B, *Keuangan Negara Dalam Teori dan Praktek*, Erlangga, Jakarta, 1991.
- Naisbitt, John & Patricia Aburdene, *Sepuluh Arah Baru untuk Tahun 1990-an Megatrends 2000*, Binarupa Aksara, Jakarta, 1990.
- Nasution S, Thomas M, *Buku Penuntun Membuat Tesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Nasution, Agussalim, *Pajak dan Restribusi Daerah*, Karunika, Jakarta, 1988.
- Nasution, Norman S, *Metode Penelitian Naturalistik-Kuantitatif*, Tarsito, Bandung, 1986.
- Nawawi, Hadari, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 1990.
- Nazir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

- Oemarkatab, *Peraturan-Peraturan Tentang Perpajakan*, Percetakan Negara RI, Jakarta, 1984.
- Oetama, Jacob & J. Widodo, *Menuju Masyarakat Baru Indonesia Antisipasi terhadap Tantangan Abad XXI*, PT. Gramedia, Jakarta, 1990.
- Osborne, David and Ted Gaebler, *Reinventing Government*, A Plume Book, 1993.
- Peters, A.A.G. dan Koesriani Siswosoebroto, *Hukum dan Perkembangan Sosial Buku Teks Sosiologi Hukum*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1988.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Masyarakat*, Angkasa, Bandung, 1980.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1989.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1996.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, *Kajian Awal Birokrasi dan Politik Orde Baru*, Yarsif Matampone, Jakarta, 1997.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, *Makna Pemerintahan Tinjauan dari Segi Etika dan kepemimpinan*, PT. Yarsif Wetampone, Jakarta, 1997.
- Rasyid, Muhammad Ryaas, *Masalah Penegakan Hukum, Suatu Tinjauan Sosiologis*, Sinar Baru, Bandung 1989.
- Sambuaga, Theo L., dkk, *Dinamika Masyarakat dan pembangunan*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992.
- Samudra, Azhari A., *Perpajakan di Indonesia*, PT. Gramedia Pustakatama, Jakarta, 1995.
- Sasono, Adi, dkk, *Menyoal Birokrasi Publik*, Balai Pustaka, Jakarta, 1999.
- Sastrosoehardjo, Soehardjo, *Hukum Administrasi Negara, Pokok-Pokok Pengertian Serta Perkembangannya di Indonesia*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1991.

- Singarimbun, Masrj. Effendi Sofian, *Metode Penelitian Survei*, IP3FS, Jakarta, 1989.
- Siregar, Bismar, *Hukum Hakim dan Keadilan Tuhan Kumpulan Catatan Hukum dan Peradilan di Indonesia*, Gema Insani Press, Jakarta, 1995.
- Sjarif, Amiroeddin, *Perundang-undangan Dasar, Jenis, dan Teknik Membuatnya*, Rineka Cipta, Jakarta, 1997.
- Soekanto, Soerjono, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, 1983.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1986.
- Soemanto, Wasty, *Pedoman Teknik Penulisan Skripsi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1999.
- Soemitro, Rony Hanitijo, *Studi Hukum, Masyarakat dan Teknologi*, CV. Agung, Semarang, 1989.
- Soemitro, Rochmat, *Azas dan Dasar Perpajakan*, PT. Eresco, Bandung, 1990.
- Soemitro, Rochmat, *Pajak dan Pembangunan*, PT. Eresco, Bandung, 1988.
- Soemitro, Rochmat, *Peradilan Administrasi Dalam Hukum Pajak di Indonesia*, PT. Eresco, Bandung, 1991.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Studi Hukum dan Kemiskinan*, Tugu Muda, Semarang, 1989.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Hukum dan Masalah Penyelesaian Konflik*, CV. Agung, Semarang, 1990.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Masalah-Masalah Sosiologi Hukum*, Sinar Baru, Bandung, 1984.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Permasalahan Hukum Di Dalam Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1984.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Perpektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-Masalah Hukum*, CV. Agung, Semarang, 1989.

Soemitro, Ronny Hanitijo, *Studi Hukum dan Masyarakat*, Alumni, Bandung, 1982.

Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat Kajian terhadap Pembaharuan Hukum Pidana*, Sinar Baru, Bandung, 1983.

Sunggono, Bambang, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Sinar Grafika, Jakarta, 1994.

Suryabrata, Sumadi, *Metodologi Penelitian*, CV. Rajawali, Jakarta, 1988.

Thoha, Miftah, *Kepemimpinan dalam Manajemen*, CV. Rajawali, Jakarta, 1983.

Utrecht, E., *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Pustaka Tinta Mas, Surabaya, 1986.

Wahyutomo, Imam, *Pajak*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta, 1994.

Waluyo dan Wirawan B. Ilyas, *Perpajakan Indonesia*, Salemba Empat, Jakarta, 1999.

Wibawa, Samudra, *Kebijakan Publik, Proses dan Analisis*, Intermedia, Jakarta, 1994.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Informasi Peraturan Perundang-undangan Daerah, Biro Hukum Sekretariat Daerah Jawa Tengah, 1999.

Ketetapan-ketetapan MPR RI Hasil Sidang Umum MPR RI tahun 1999,
Ditsopol Propinsi Jawa Tengah, 1999.

Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak
Bumi dan Bangunan.

Penjelasan Atas Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1994 Tentang
Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang
Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 Tentang Ketentuan
Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 1997 tentang Pajak Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 20 tahun 1997 tentang Retribusi Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 21 tahun 1997 tentang Pajak Bahan Bakar
Kendaraan Bermotor.

Tunggal Hadi Setia, *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 tahun
1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat
dan Daerah*, Harvarindo, Jakarta, 1999.

Undang-Undang Dasar 1945.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 Tentang Pajak Bumi dan
Bangunan.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan
Retribusi Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974.

Undang-undang Otonomi Daerah 1999, Sinar Grafika, Jakarta, 1999

Wahjono Padmo, *Undang-Undang Perpajakan Beserta Penjelasan dan
Peraturan Pelaksanaan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984.

MAJALAH-MAJALAH

DIPENDA Propinsi Jawa Tengah, *Peran Serta Dipenda dalam Menyongsong Otonomi Daerah*, Semarang, 1999.

Hasil Lokakarya Penyusunan Produk-Produk Hukum dalam rangka Pelaksanaan Reformasi Hukum, Biro Hukum Sekretariat Daerah Propinsi Jawa Tengah, Semarang, 1999.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 9 Tahun 1993.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 3 Tahun 1994.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 4 Tahun 1994.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 7 Tahun 1994.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 9 Tahun 1994.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 12 Tahun 1994.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 5 Tahun 1995.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 6 Tahun 1995.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 4 Tahun 1997.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Nomor 6 Tahun 1997.

Masalah-Masalah Hukum, Majalah Ilmiah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Edisi II/Juli-September 1998.

Mimbar Legislatif Jawa Tengah, Nomor 124/TH. XVII/2000.

Pendapatan Regional Jawa Tengah tahun 1998, Kerjasama BAPPEDA Propinsi Jawa Tengah dengan Badan Pusat Statistik Propinsi Jawa Tengah, Semarang, 1999.

Pokok-pokok Reformasi Pembangunan Daerah Propinsi Jawa Tengah, Sekretariat Daerah Jawa Tengah, Semarang 1999.

MAKALAH-MAKALAH

Miyasto, *Implementasi Tugas dalam Bidang Perencanaan dan Pengendalian Pembangunan Daerah*, disampaikan dalam Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah, tanggal 1 – 10 Pebruari 2000.

Miyasto, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, Makalah pada Diklat Bidang Pendapatan Type C, DIKLAT Propinsi Dati I Jateng, Semarang, 1997.

Miyasto, *Sistem dan Pelaksanaan Perpajakan di Indonesia*, Disampaikan dalam Diskusi Panel Undip, tanggal 18 Oktober 1997 di Semarang.

Miyasto, *Sistem Perpajakan Nasional Dalam Era Ekonomi Global*, Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Madya Dalam Ilmu Ekonomi Pada Fakultas Ekonomi Universitas Diponegoro Semarang, 1997.

Sachroni Oman, *Masalah-masalah Pemerintahan Daerah dalam upaya Peningkatan Pendapatan Daerah sebagai dampak dari Penerapan Paket Perpajakan 1997*, disampaikan dalam Diskusi Panel Undip, tanggal 18 Oktober 1997 di Semarang.

Sidik Machfud, *Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi di Bidang Keuangan Daerah*, disampaikan dalam Diskusi Panel Undip, tanggal 18 Oktober 1997 di Semarang.

Sri Widiyoko Bambang, *Perencanaan, Pengendalian, dan Penilaian Pembangunan Daerah*, disampaikan dalam Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah, tanggal 1 – 10 Pebruari 2000.

Sudarmadji Agus, *Undang-Undang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan Desentralisasi di Bidang Keuangan Daerah*, disampaikan dalam Diskusi Panel Undip, tanggal 18 Oktober 1997 di Semarang.

Sundarso, *Implementasi Tugas dalam Pembangunan Bidang Ekonomi*, disampaikan dalam Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah, tanggal 1 – 10 Pebruari 2000.

Yatman Darmanto, *Pengembangan Visi Kebangsaan dan Kedaerahan serta Citra Diri*, disampaikan dalam Studi Interaktif Legislatif dan Eksekutif Propinsi Jawa Tengah, tanggal 1 – 10 Pebruari 2000.